

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk Republik, yang berdasarkan atas hukum dan bukan atas kekuasaan belaka, dengan sistem pemerintahan yang demokratis. Dalam sebuah pemerintahan yang demokratis kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebagai suatu negara yang demokratis, Indonesia mempunyai lembaga perwakilan atau lembaga legislatif yang disebut dengan nama parlemen dalam struktur ketatanegaraannya yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat dan sebagai fungsi pengawasan bagi lembaga lainnya terutama eksekutif.

Pasca reformasi, penulis melihat banyak dampak serta perubahan yang terjadi dalam hukum tata negara Indonesia, hal ini juga berpengaruh kepada letak dimana pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi sangat jelas, jika awalnya Presiden memiliki determinasi wewenang yang sangat luar biasa besarnya, yaitu memiliki wewenang *executive heavy* dan *legislatif heavy*, maka setelah amandemen pertama UUD 1945 wewenang presiden hanya sebagai lembaga eksekutif yang bertanggungjawab menjalankan roda pemerintahan, dan fungsi legislasi diberikan kepada DPR RI menurut Pasal 20 ayat (1). Di samping itu, pada penjelasan Pasal 20

ayat (1) tentang DPR adalah lembaga pembuat undang-undang, tidak semata-mata menghilangkan wewenang presiden secara penuh, dilanjutkan kembali pada pembahasan Pasal 20 ayat (2), (3), dan (4) bahwa presiden masih berhak memiliki wewenang mengajukan pembuatan Undang-Undang kepada DPR, melalui pengajuan rancangan undang-undang (RUU) serta melakukan pembahasan bersama dengan DPR dalam membahas RUU yang diajukan presiden, jika sudah terbentuk keputusan bahwa RUU tersebut sudah disepakati, presiden yang akan melakukan pengesahan, setelah itu barulah UU tersebut sah diundangkan.¹

Pada masa pemerintahan Orde Baru, komposisi MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan namun keberadaan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif dalam memperjuangkan kepentingan daerah, oleh karena proses perekrutan dan pengangkatannya tidak dilakukan secara demokratis, hanya oleh DPRD provinsi dan DPRD sendiri dikuasai partai politik yang menang dalam pemilu di provinsi itu.

Konsekuensi logis dari sistem politik yang diciptakan pemerintah di atas, Utusan Daerah yang ada di MPR RI pada masa lalu cenderung memperjuangkan aspirasi dan kepentingan partai politik tertentu dan kelompok masyarakat tertentu dari pada memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya sehingga kepentingan daerah terabaikan dalam panggung politik nasional dalam kurun waktu yang cukup lama. Ketika aspirasi dan kepentingan daerah diabaikan atau terabaikan dalam panggung politik nasional, pemerintah daerah dan rakyat yang ada di daerah-daerah merasa pemerintah pusat berlaku tidak adil sehingga rakyat yang ada di beberapa daerah melakukan tuntutan dan pemberontakan yang mengarah

¹ Pataniari Siahaan, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Konpress, hlm. 5.

kepada disintegrasi bangsa seperti yang pernah dilakukan Aceh, Irian Jaya (Papua), Riau dan Kalimantan Timur (Kaltim) yang meminta merdeka, lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Oleh karena itu, dalam rangka untuk mencegah disintegrasi bangsa serta meningkatkan peran serta daerah dalam menentukan arah kebijakan politik nasional di masa mendatang maka dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui perubahan ke tiga UUD 1945, sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional yaitu kepentingan daerah yang selaras dengan kepentingan nasional. Dengan demikian terlihat bahwa gagasan awal pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah untuk menjaga integrasi bangsa, sama dengan gagasan pembentukan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) di Negara-negara federasi yang semula bertujuan untuk melindungi formula federasi.² Disamping itu juga ingin merombak sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sebagai perwakilan Negara-Negara Bagian (*regional representatives*) dan *House of Representatives* (DPR) sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (*political representatives*).³

Namun kalau kita perhatikan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang ditetapkan dengan undang-undang" yang kemudian diubah menjadi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan

² K. C. Wheare, 1967, *Legislature*, London, Oxford University Press, hlm. 205.

³ Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm., 53. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, hlm., 17.

Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Adanya perubahan tersebut menyebabkan gagasan perombakan sistem perwakilan Indonesia dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) gagal.

Dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*), DPR seharusnya sebagai kamar (*chamber*) pertama mewakili seluruh rakyat Indonesia (*political representatives*) dan DPD sebagai kamar (*chamber*) kedua mewakili daerah-daerah/wilayah propinsi (*regional representatives*) yang ada di NKRI. Namun kontruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan sebagaimana disebutkan di atas tidak menempatkan DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua di lembaga perwakilan Indonesia. Jika DPR dan DPD dikonstruksikan sebagai dua kamar terpisah di lembaga perwakilan Indonesia, nama wadah yang digunakan untuk kedua kamar parlemen tersebut apabila menjalankan tugas dan fungsinya secara bersama-sama tetap bisa MPR karena nama MPR sudah lazim bagi Bangsa Indonesia.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) ini, selain dipraktikkan di negara-negara bersusunan federasi juga dipraktikkan di lingkungan negara-negara bersusunan kesatuan (*unitary*) misalnya di Inggris, Belanda, Prancis, Filipina, Thailand, Jepang dan lain sebagainya dengan tujuan untuk menjaga keutuhan wilayah negara, melindungi etnik dan kepentingan khusus golongan tertentu.⁴ Namun untuk menyebut sistem perwakilan di NKRI dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masih dipertanyakan, mengingat dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) masing-masing kamar (*chamber*) mempunyai kewenangan

⁴ Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, 1999, *Senat; Bicameralism in the Contemporary Word*, Ohio State University, hlm., 10.

seimbang, yang dijalankan baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri. Di samping itu, antara kamar pertama dan kamar kedua mempunyai kedudukan sederajat antara satu sama lain, baik secara politik maupun secara legislatif.⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan, DPD memang mempunyai kedudukan sederajat dengan DPR. Akan tetapi, keduanya mempunyai fungsi yang tidak setara. DPR menurut UUD 1945 dan 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, mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran serta mempunyai berbagai macam kewenangan lain dalam menentukan arah kebijakan pembangunan nasional. Sebaliknya, DPD mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran sangat terbatas yakni; *Pertama fungsi legislasi*. Fungsi legislasi yang dimiliki DPD hanya sebatas dapat mengajukan RUU kepada DPR yakni; 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 (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945). *Kedua, fungsi pengawasan*. Fungsi pengawasan yang dimiliki DPD hanya sebatas pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Hasil pengawasan tersebut harus diberikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945). *Ketiga, fungsi anggaran*.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm., 37.

Fungsi anggaran yang dimiliki DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (Pasal 23 ayat (3) UUD 1945). Selain tiga fungsi di atas, DPD masih mempunyai kewenangan lain yang juga sangat terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yakni; menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam memilih anggota BPK.

Fungsi DPD di atas jika dihubungkan dengan fungsi lembaga perwakilan terlihat tidak lazim karena sebagai suatu lembaga perwakilan, mestinya DPD diberi fungsi yang layak, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Di bidang legislasi, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang menentukan jika lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan untuk mengajukan RUU, ikut membahas dan menetapkan RUU menjadi UU, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah.⁶ Kemudian, di bidang anggaran, lembaga perwakilan dapat dikatakan memiliki fungsi *budgeting* yang kuat apabila lembaga perwakilan tersebut diberi kewenangan untuk membahas, mengamandemen dan menetapkan RUU APBN yang diajukan pemerintah menjadi UU.⁷

Selanjutnya, di bidang pengawasan, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi pengawasan yang baik apabila lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan konstitusional melakukan pengawasan langsung terhadap pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan. Kemudian, jika dalam melakukan pengawasan tersebut lembaga perwakilan menemukan indikasi

⁶ Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan ke Empat., Jakarta, hlm. 323

⁷ *Ibid*, hlm., 324

pemerintah melakukan pelanggaran hukum, maka kepada lembaga perwakilan tersebut diberi pula kewenangan untuk menindak-lanjuti hasil temuannya. Oleh karena itu, kepada lembaga perwakilan diberikan berbagai macam hak seperti hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak menyatakan mosi tak percaya kepada pemerintah (dalam sistem pemerintahan parlementer) agar di kemudian hari penyimpangan dan pelanggaran hukum yang dilakukan pemerintah tidak terulang kembali."⁸

Pasal 22 C dan D UUD 1945 merupakan dasar hukum keberadaan dari DPD selaku perwakilan daerah. Pasal ini diejawantahkan dalam undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan yang dikenal dengan UU MD3 (Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD). Diawali dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 hingga saat ini mengalami perubahan menjadi undang-undang terbaru yaitu UU Nomor 2 Tahun 2018 menjadi rangkaian pengaturan lembaga perwakilan. Undang-undang tersebut ternyata belum bisa mengakomodir keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah. Beberapa pasal dinilai memberikan posisi yang lebih bagi DPR dibandingkan DPD, misalnya pasal tentang pemeriksaan DPR yang harus mendapat persetujuan Mahkamah Kehormatan DPR, sementara DPD tidak demikian, kemudian pasal tentang sanksi bagi anggota DPD diberikan jika enam kali berturut-turut tidak menghadiri sidang paripurna, sementara bagi DPR pasal tersebut dihapuskan, pasal yang memberikan kewenangan bagi DPR untuk menyusun anggaran, sementara DPD tidak diberikan kewenangan tersebut. Anggota DPD sudah tentu harus menjadi representasi bagi rakyat bukan bagi konstituennya semata dalam menampung setiap aspirasi dan mencari solusi dari permasalahan tersebut.

⁸ *Ibid*, hlm., 325-326

Peran yang dimiliki oleh DPD tidak begitu saja berjalan tanpa adanya hak dan kewenangan yang tepat untuk mengoptimalkan fungsinya. Selain itu, evaluasi dan pertanggungjawaban juga sangat diperlukan dalam rangka akuntabilitas secara publik bukan hanya laporan semata. Selama ini, hak yang dimiliki oleh DPD hanya sebatas pertimbangan tanpa mempunyai kewenangan untuk memutuskan. Padahal kepentingan daerah adalah hal yang sangat penting disamping kepentingan nasional, karena negara tidak akan maju tanpa dukungan dari daerah. Dengan belum adanya hak dan kewenangan yang lebih untuk DPD menimbulkan pelaksanaan fungsi yang tidak optimal. DPD cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa bisa memberikan solusi terutama yang berkaitan dengan legislasi.

Kondisi demikian menimbulkan wacana dalam masyarakat, lebih baik membubarkan DPD dari pada mempertahankannya seperti kondisi sekarang. Mempertahankan DPD seperti kondisi sekarang dinilai menghambur-hamburkan uang Negara. Di samping itu, hak-hak yang dimiliki Ketua DPD, Wakil Ketua DPD dan anggota DPD, misalnya gaji, tunjangan dan fasilitas lain yang diberikan negara, sama dengan yang dimiliki Ketua DPR, Wakil Ketua DPR dan anggota DPR, padahal antara keduanya memiliki fungsi berbeda. Namun jika DPD dibubarkan, berarti kita mengingkari amanat reformasi karena salah satu amanat reformasi yang dimotori mahasiswa dan rakyat pada tahun 1998 yakni perlu perluasan peran serta daerah dalam pembangunan nasional yang salah satunya diwujudkan oleh DPD.

Berdasarkan uraian tersebut di atas ternyata gagasan penerapan bikameral di Indonesia berbeda dengan bikameral yang lazim berlaku di berbagai negara dan tidak sesuai dengan gagasan yang diwacanakan sebelumnya. Keanggotaannya dibatasi jumlahnya, fungsi dan wewenangnya tidak sama dengan DPR, terjadi diskriminasi dalam peranannya, tidak diterapkannya konsep awal yang diusulkan sama dengan

DPR, sehingga setelah ditetapkan dalam konstitusi timbul pertanyaan apakah dengan diberikannya kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini sudah memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini. Pertanyaan itu menunjukkan kepada bangsa Indonesia bahwa masih banyak kelemahan-kelemahan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah disamping DPR.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah yang akan dirumuskan berkaitan dengan penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral adalah sebagai berikut :

1. Mengapa fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen tidak diberi kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Berdasarkan Hukum Progresif?
2. Bagaimanakah kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif?
3. Bagaimanakah penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parelemen bicameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana di uraikan diatas, mengenai penguatan fungsi legislasi dewan perwakilan daerah dalam sistem parlemen bikameral, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui dan mengkaji mengapa kewenangan fungsi legislasi antara DPD dan DPR tidak sama dalam penerapan sistem bikameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam system parlemen bicameral di Indonesia Berdasarkan Hukum Progresif.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian Disertasi ini di harapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat Teoritis maupun manfaat Praktis, adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan mengembangkan wawasan ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara berkaitan dengan konstitusi dan lembaga perwakilan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini untuk menemukan teori baru atau konsep baru atau gagasan pemikiran baru di bidang Hukum Tata Negara khususnya fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bicameral Berdasarkan Hukum Progresif.

E. Kerangka Konseptual Desertasi

1. Sistem Perwakilan

Sistem perwakilan pada masing-masing negara berbeda satu sama lain, tergantung kepada sejarah, budaya, hasil pemikiran, kebutuhan dan praktek

ketatanegaraan negara bersangkutan. Namun sistem perwakilan yang lazim di dunia saat ini ada dua macam yakni sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).⁹

Untuk menentukan apakah suatu negara menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) atau sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dapat dilihat dari tiga sisi yakni fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. *Pertama*, dari segi fungsi, jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut dikategorikan sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika masing-masing kamar lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). *Kedua*, ditinjau dari aspek keanggotaan, apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk dalam kategori sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). *Ketiga*, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika pembentukan undang-undang harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).

⁹ C. F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm., 194

Sebaliknya, jika pembentukan undang-undang tidak melewati kamar yang lain atau dengan kata lain pembentukan undang-undang hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*).¹⁰

Di samping dua model sistem perwakilan di atas, masih ada model sistem perwakilan yang lain yakni sistem perwakilan tiga kamar (*trikameral system*) seperti yang terdapat di Afganistan dan Afrika Selatan saat ini,¹¹ serta sistem perwakilan lima kamar yang oleh Fatmawati disebut dengan sistem *pentakameral* seperti yang terdapat di Republik Yugoslavia sebagaimana diatur dalam Konstitusi Yugoslavia tahun 1963.¹²

Namun demikian, karena sistem perwakilan yang lazim di dunia saat ini hanya dua macam yakni sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) maka hanya dua model ini yang akan dibahas lebih lanjut di bawah ini.

a. Sistem Perwakilan Satu Kamar (*Unicameral System*)

Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) tidak mengenal adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya *House of Representatives* (DPR) dan Senat atau Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*). Akan tetapi hanya mengenal satu lembaga perwakilan nasional saja. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*), kekuasaan legislasi tertinggi hanya ada pada

¹⁰ *Ibid*, hlm., 194

¹¹ Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Beberapa Negara*, Jakarta, UI Press, hlm.. 214-218

¹² Parlemen Yugoslavia terdiri dari lima kamar yakni; *Federal Chamber. Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health dan Organizational-Political Chamber*. Lihat Fatmawati, (2010), *ibid*, hlm., 223-227.

satu badan *unicameral* saja yaitu majelis perwakilan nasional yang dipiilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.¹³ Hal ini menunjukkan bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) seharusnya dianut oleh negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) karena negara kesatuan (*unitary state*) menurut C.F. Strong dan Fred Isjwar¹⁴ sebagaimana disebutkan sebelumnya adalah negara di mana kekuasaan legislatif tertinggi hanya dipegang oleh satu badan legislatif pusat. Namun kenyataan menunjukkan lain, negara kesatuan (*unitary state*) ada yang menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan ada pula yang menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) misalnya Inggris, Belanda, Prancis, Thailand, Jepang dan lain sebagainya.

Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini jika dibandingkan dengan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) merupakan sistem perwakilan tertua di dunia karena pada masa Yunani kuno dan pada masa Kekaisaran Romawi sebagaimana disebutkan sebelumnya, sudah ada cikal bakal lembaga perwakilan yang hanya terdiri dari satu badan saja dengan nama Dewan Polis untuk Yunani Kuno dan Senat untuk Kekaisaran Romawi yang mempunyai fungsi memberikan nasehat dan pertimbangan kepada pemerintah (Kaisar) serta membuat undang-undang melalui perdebatan di lembaga tersebut. Begitu juga pada masa Nabi Muhammad S.A.W., ketika beliau memimpin negara Islam Madinah pada abad ke 7 Masehi. Negara Islam Madinah waktu itu, menurut Ija Suntana sudah terdapat satu badan perwakilan nasional bernama Majelis

¹³ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm., 33-34.

¹⁴ C.F. Strong, 1966, *op.cit.*, hlm., 112

Syura yang berfungsi sebagai mitra Nabi Muhammad S.A.W., dalam bermusyawarah membicarakan persoalan kenegaraan dan persoalan yang dihadapi umat Islam pada masa itu, misalnya dalam bidang ekonomi, sosial, politik dan lain sebagainya kecuali masalah agama yang otoritasnya langsung dipegang oleh Nabi Muhammad S.A.W., sebagai utusan Allah.¹⁵

Kemudian dalam perkembangannya, sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini diadopsi oleh banyak negara terutama setelah perang dunia ke dua usai karena negara-negara yang merdeka pasca perang dunia kedua usai cenderung mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*) dari pada bentuk negara federasi.¹⁶ Di samping itu kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) lebih banyak dari pada kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) hanya tiga macam sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti, sedangkan kelebihan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ada tujuh macam yakni; pertama lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).¹⁷ Keempat, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu

¹⁵ Ija Suntana, 2007, *Model Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, Refika Aditama, Bandung, hlm.. 29

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan ...*, *Op. Cit.*, hlm., 33.

¹⁷ Edy Purnama, 2007, *Op. Cit.*, hlm., 83.

lembaga perwakilan. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena ti& dapat menyalahkan lembaga lain. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan satu kamar (*unicameral* lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.¹⁸

Namun demikian, belakangan ini ada kecenderungan negara-negara di dunia mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) sebagaimana diungkapkan oleh Arend Lijphart melalui hasil penelitiannya. Dari 21 negara yang diteliti oleh Ariend Lijphart, hanya empat negara yang mengadopsi sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Selebihnya, tujuh belas negara mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).¹⁹ Kecenderungan negara-negara di dunia saat ini mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) karena sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) menurut K.C. Wheare tidak mendatangkan banyak masalah dalam negara demokrasi jika kedua kamar di Parlemen benar-benar terpilih atas garis yang sama dan bekerja sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing.²⁰

Di samping mempunyai kelebihan, sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini sebagaimana disebutkan di atas juga mempunyai

¹⁸ Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 9

¹⁹ Ariend Lijphart, 1984, *Democracies Pattern of Majoritarian And Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven and London, hlm., 94.

²⁰ K.C. Wheare, 1968, *Legislatures*, London, Oxford University, hlm., 22.

kekurangan yakni; pertama, memberi peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat.²¹ Kedua, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. Ketiga, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.²²

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) merupakan sistem perwakilan tertua di dunia, banyak diadopsi oleh negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) terutama pasca perang dunia kedua usai. Negara-negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*) banyak menganut sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini karena sesuai dengan prinsip kedaulatan yang tidak terbagi dalam negara kesatuan. Namun atas pertimbangan tertentu, misalnya pluralisme penduduk dan tuntutan satuan-satuan daerah yang lebih rendah dalam negara kesatuan (*unitary state*), negara kesatuan dapat memilih model sistem perwakilan yang lain selain sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) ini yakni sistem perwakilan dua kamar.

b. Sistem Perwakilan Dua Kamar (*Bicameral System*)

Berbeda dengan sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Parlemen dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) terdiri dari dua badan perwakilan yang terpisah antara satu sama lain yakni

²¹ Miriam Budiarjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 320.

²² Bandingkan Edy Purnama, 2007, *Op. Cit.*, hlm., 83.

perwakilan seluruh rakyat yang juga disebut dengan perwakilan politik dan perwakilan negara bagian atau propinsi atau golongan tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika Serikat, DPR dan Senat RIS di Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Banestag* dan *Bandesrat* di Jerman, *National Assembly* dan Senat di Prancis, *Eetste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda, *Raysabha* dan *Loksabha* di India.²³ Masing-masing kamar Parlemen tersebut terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama (seimbang), baik di bidang legislasi, anggaran maupun di bidang pengawasan yang dijalankan secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Di samping itu juga mempunyai anggota yang berbeda.²⁴

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) tertua di dunia adalah sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yang terdapat di Inggris Raya. Lahir dipenghujung abad ke 12 Masehi setelah Parlemen Inggris Raya mengalami proses evolusi yang sangat panjang sebagaimana disebutkan di atas. Kemudian sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini dianut oleh negara-negara bekas jajahan Inggris Raya seperti Amerika Serikat, India, Australia, Malaysia dan lain sebagainya. Jika ditinjau dari proses pembentukan, system perwakilan dua kamar (*bicameral system*) pada setiap negara demokrasi berbeda antara satu sama lain.

Ada yang melalui proses pemilihan umum (pemilu), penunjukan langsung oleh Kepala Negara dan ada pula melalui proses pemilihan oleh

²³ Sri Soemantri, 2003, *op.cit.*, hlm. 18.

²⁴ C.F. Strong, 1966, *Loc. Cit.*

organ pemerintah yang lebih rendah (daerah). Inggris sebagai negara tertua yang mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*), lembaga perwakilannya disebut *Parliament* yang terdiri dari *House of Commons* dan *House of Lord*. Anggota *House of Commons* (kamar pertama) diisi melalui mekanisme pemilihan umum secara berkala. Sedangkan anggota *House of Lord* (kamar kedua) bersifat permanen, turun temurun, berasal dari keturunan bangsawan, pemuka agama, kelompok sosial, kelompok profesi tertentu yang diangkat atau ditunjuk oleh Ratu Inggris.

Selanjutnya Amerika Serikat, lembaga perwakilannya disebut dengan Kongres yang terdiri dari *House of Representatives* dan Senat. Baik anggota *House of Representatives* maupun anggota Senat yang ada di Kongres Amerika Serikat, dipilih melalui pemilihan umum secara berkala. Sedangkan Prancis, lembaga perwakilannya disebut dengan Parlemen yang terdiri dari *National Assembly* dan Senat Anggota *National Assembly* dipilih oleh rakyat Prancis melalui pemilihan umum secara berkala, sedangkan anggota Senat dipilih secara tidak langsung oleh kesatuan-kesatuan pemerintah daerah yang disebut dengan *Communals* dan *Departement*. *Departement* berarti bagian dari wilayah Prancis yang di Indonesia dapat disamakan dengan daerah propinsi.²⁵

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini bukan hanya dianut oleh negara-negara monarki dan republik yang berbentuk federasi, namun juga dianut oleh negara monarki dan republik yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Inggris, Belanda dan Jepang sebagai negara

²⁵ Max Boboy, 1994, *DPR-RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm., 27.

monarki yang berbentuk kesatuan (*unitary*) mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yang terdiri dari majelis tinggi (*Upper House*) dan majelis rendah (*Lower House*) sebagaimana disebutkan di atas. Sedangkan negara republik yang berbentuk federasi mempunyai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) misalnya adalah Amerika Serikat, Jerman, India dan Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949.

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral sytem*) ini diklasifikasi oleh Arend Lijphart menjadi tiga macarn yakni; *bikameralisme* kuat (*strong bicameralism*), sedang-kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*)²⁶. Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* apabila Parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*. Kamar Parlemen *bicameral* dikatakan simetris dan *incongruence* apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional yang setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit²⁷ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang hat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.²⁸ Selanjutnya struktur Parlemen *bicameral* dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila Parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence*. Sedangkan struktur Parlemen *bicameral* dikatakan *weak bicameralism* apabila Parlemen tersebut memiliki karakteristik asimetris dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang

²⁶ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy; Government Froms Performance in Thirty Six Countries*, Yale University, New Haven and London, hlm. 211

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

dimiliki oleh kamar pertama.

Agak berbeda dengan Arend Lijphart, berdasarkan kewenangan pembentukan undang-undang, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) menjadi *perfect bicameralism*, *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*.²⁹ Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama lain dalam hal pembentukan undang-undang maka disebut *perfect bicameralism*, jika hampir setara disebut dengan *strong bicameralism*, sebaliknya jika tidak setara maka disebut dengan *weak bicameralism*.³⁰

Sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) ini juga mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan seperti yang terdapat pada sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yakni; pertama lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*), di samping ada wakil rakyat yang duduk di Parlemen juga terdapat wakil teritorial dan atau wakil golongan tertentu di Parlemen. Kedua, lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembuatan undang-undang oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme *check and balances*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan undang-undang. Ketiga, lebih menjamin pekerjaan yang

²⁹ Giovanni Sartori, *op.cit.*, hlm. 184

³⁰ *Ibid*

bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.³¹

Sedangkan kekurangan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yakni; pertama dapat memperlambat proses pembuatan undang-undang karena setelah rancangan undang-undang disetujui oleh kamar pertama sebelum diberlakukan, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua Parlemen. Kedua, adanya kamar kedua di Parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan yang sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan yang cukup besar. Ketiga, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di Parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama dengan kamar kedua.³²

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan. Namun, dalam sistem perwakilan dua kamar terdapat tiga varian model. Lahirnya berbagai macam model sistem perwakilan disebabkan tiga hal. Pertama, latar belakang sejarah suatu negara yang sangat panjang. Kedua, hasil pemikiran para pakar yang kemudian diadopsi dan dipraktekkan oleh negara bersangkutan. Ketiga, kombinasi antar keduanya yakni latar belakang sejarah negara bersangkutan dan hasil pemikiran para pakar.³³ Namun demikian, tidak ada jaminan salah satu model sistem perwakilan lebih baik dari pada model sistem perwakilan yang lain. Lalu sistem perwakilan mana

³¹ Edy Purnama, *op.cit.*, hlm 83-84

³² Miriam Budiarjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 320

³³ Edy purnama, *op.cit.*, hlm 88-79

yang harus menjadi pilihan suatu negara? Yang penting, sistem perwakilan yang dipilih harus dapat memenuhi kebutuhan negara bersangkutan sebagai negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Indonesia sebagai negara demokrasi berkedaulatan rakyat pernah menerapkan, baik sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) maupun sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) diadopsi oleh Indonesia ketika berlaku UUD 1945 lama dan UUDS 1950, sedangkan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dipraktikkan di Indonesia ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949.

2. Fungsi Lembaga Perwakilan

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, tidak ada keseragaman fungsi lembaga perwakilan yang diungkapkan oleh para ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum tata negara. Menurut Bambang Cipto fungsi lembaga perwakilan ada tiga macam yakni fungsi komunikasi (*communication*), fungsi rekrutmen politik (*recruitment politic*) dan fungsi membuat undang-undang (*legislation*).³⁴ Sama dengan Bambang Cipto, G. Calvin Mackenzie juga berpendapat ada tiga fungsi utama lembaga perwakilan yakni; *legislation, representation and administrative oversight*.³⁵ Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, lembaga perwakilan mempunyai empat fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik dan fungsi penghubung antara rakyat dengan pemerintah.³⁶ Selanjutnya Arbi Sanit menyebut lembaga perwakilan mempunyai lima fungsi

³⁴ Bambang Cipto, 1995, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 10-14

³⁵ G. Calvin Mackenzie, 1986, *American Government: Politic and public policy*, Random House New York, hlm. 120-137

³⁶ Miriam Budiardjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 323-327.

yakni; fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan, fungsi pengawasan, fungsi pemilihan pejabat publik dan fungsi persetujuan terhadap perjanjian internasional (ratifikasi) yang dibuat pemerintah.³⁷

Tak jauh berbeda dengan Arbi Sanit, Burn menyebut enam fungsi penting yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yakni; *representation, lawmaking, consensus building, overseeing, policy clarification and legitimizing*.³⁸ Sama dengan Burn, Mizey menyebut fungsi yang melekat pada badan legislatif juga ada enam yakni; fungsi legislasi, fungsi pajak, fungsi debat, fungsi pengawasan administratif, fungsi legitimasi dan fungsi rekrutmen politik.³⁹

Perbedaan pendapat mengenai fungsi lembaga perwakilan di atas menurut penulis terjadi karena lembaga perwakilan tidak memperoleh fungsi tersebut sekaligus pada waktu bersamaan, akan tetapi diperoleh secara berangsur-angsur setelah mengalami proses panjang sejalan dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan. Namun berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan negara demokrasi ada tujuh macam yakni; fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, fungsi rekrutmen politik, fungsi representasi dan komunikasi, fungsi pemilihan pejabat publik dan ratifikasi perjanjian internasional. Namun dari tujuh fungsi tersebut yang paling pokok ada tiga yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

a. Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi lembaga perwakilan yang terpenting yakni

³⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 46-52

³⁸ Paimin Naipitupulu, 2005, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung, hlm. 38

³⁹ *Ibid*, hlm., 48-51.

membuat undang-undang yang akan diberlakukan di tengah-tengah masyarakat sehingga lembaga perwakilan disebut juga dengan lembaga legislatif atau badan legislatif. Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, lembaga perwakilan diberi kewenangan membuat rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang yang disebut dengan rancangan undang-undang inisiatif, kewenangan membahas, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah, tergantung kepada prinsip kekuasaan pada negara bersangkutan. Jika negara tersebut menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak, maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan *presidential*, kemudian pembuatan undang-undang pada negara bersangkutan menjadi kewenangan lembaga perwakilan sepenuhnya. Sebaliknya, jika negara tersebut menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) apalagi penyatuan kekuasaan maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan parlementer, dan pembuatan undang-undang pada negara tersebut bukan hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama antara lembaga perwakilan dan pemerintah.⁴⁰

Pada negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*),⁴¹ misalnya Arnerika Serikat, pernbuatan undang-undang

⁴⁰ Lihat Syaifudun, 2006, *proses pembentukan undang-undang, studi tentang partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum FH UI, Jakarta, hlm., 153- 154

⁴¹ Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisah dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan tirani. Soewoto

sepenuhnya menjadi kewenangan lembaga perwakilan, yakni Kongres, mulai dari membuat rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang di Kongres hingga menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, semuanya dilakukan oleh Kongres Amerika Serikat tanpa melibatkan Presiden. Keterlibatan Presiden Amerika Serikat dalam pembuatan undang-undang hanya pada tahap akhir yakni mensahkan undang-undang yang telah disetujui Kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat Amerika. Oleh karena itu agar tercipta saling kontrol dan mengimbangi (*check and balances*) antara Kongres Amerika Serikat dan Presiden, maka kepada Presiden Amerika Serikat diberikan kewenangan untuk memveto undang-undang yang telah disetujui kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat.⁴² Undang-undang yang telah disetujui Kongres apabila mendapat veto dari Presiden, harus dikembalikan lagi ke Kongres disertai dengan alasan-alasan penolakan untuk dibahas kembali. Veto Presiden hanya dapat diabaikan oleh Kongres Amerika Serikat apabila 2/3 (dua pertiga) dari semua anggota Kongres yang hadir tetap menyetujui undang-undang tersebut, dan jika demikian halnya maka Presiden tidak mempunyai pilihan lain selain melaksanakan undang-undang tersebut.⁴³ Namun demikian, walaupun pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pembuatan undang-undang menjadi kewenangan lembaga perwakilan, akan tetapi jika

Mulyosudarmo, 1997, *peralihan kekuasaan:kajian teoritis dan yuridis terhadap pidato nawaksara*, Jakarta, Gramedia, hlm. 27

⁴² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusham UII, Yogyakarta, hlm., 137

⁴³ Ibrahim R., 2003, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm., 131. lihat juga Mahmuzar, (2010), *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, Yogyakarta, Nusamedia, hlm., 71.

pemerintah ingin mengatur sesuatu hal melalui undang-undang maka pemerintah dapat mengusulkan rancangan undang-undang tersebut melalui anggota lembaga perwakilan terutama anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik pendukung pemerintah, yang selanjutnya menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif lembaga perwakilan.⁴⁴

Bebeda halnya pada negara-negara yang tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*). Pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembuatan undang-undang⁴⁵ dilakukan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Di Inggris misalnya, undang-undang yang dibuat Parlemen disebut dengan *Acts of Parliament*, akan tetapi rancangan undang-undang disiapkan oleh ahli hukum di Whitehall yang bekerja atas instruksi pegawai pemerintah berdasarkan kebijakan menteri.⁴⁶ Suatu rancangan undang-undang di Inggris baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Parlemen dan pemerintah, kemudian di sampaikan kepada Raja/Ratu untuk disahkan (ditandatangani), yang nota benenya juga bagian dari parlemen.⁴⁷ Oleh karena itu, konstitusi negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, baik

⁴⁴ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Cetakan I, Jakarta, hlm., 82.

⁴⁵ Teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menghendaki adanya kerjasama antar organ negara khususnya antara organ eksekutif dan legislative. Lihat Syaifudin sebagaimana dikutip oleh Bunyamin Alamsyah, 2010, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam System Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hlm. 24.

⁴⁶ Mochtar Mas'oeed & Colin MacAndrews, ed., 1981, *Perbandingan Sistem Politik*, Jogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm., 144.

⁴⁷ Ibrahim R., 2003, *Op. Cit.*, hlm., 198.

rancangan undang-undang yang datang dari usul pemerintah maupun rancangan undang-undang inisiatif lembaga perwakilan, kemudian menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

Namun dalam perkembangannya, pembuatan undang-undang pada negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), rancangan undang-undang lebih banyak datang dari usul pemerintah dari pada inisiatif dewan perwakilan seperti yang terjadi di negara Belanda, Malaysia, Inggris, Australia termasuk di Indonesia⁴⁸. Kondisi ini disebabkan karena di banyak negara, lembaga perwakilan tidak memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memadai dalam membuat rancangan undang-undang karena kebanyakan anggota lembaga perwakilan tidak mendapatkan pendidikan yang layak dalam hal membuat undang-undang. Sebaliknya, pemerintah dipandang mempunyai sumber daya manusia yang lebih unggul dari pada sumber daya manusia yang ada di lembaga perwakilan dalam hal membuat rancangan undang-undang karena di lembaga pemerintah banyak para ahli yang mempunyai pendidikan yang baik dan layak, termasuk dalam membuat peraturan perundang-undangan. Di samping itu, pemerintah dianggap lebih mengetahui kebutuhan masyarakat yang akan diatur melalui undang-undang, sehingga apabila rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah disahkan atau disetujui oleh lembaga perwakilan menjadi undang-undang maka pemerintah tidak akan kesulitan

⁴⁸ Miriam Budiardjo, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 323.

mengimplementasikannya karena pemerintah sendiri yang membuat dan menghendaki undang-undang tersebut.⁴⁹

Keadaan di atas menurut Miriam Budiardjo tidak mengherankan, dan itu terjadi kerana ada pergeseran konsep negara hukum di dunia dari negara hukum formil ke negara hukum material atau dari negara penjaga malam ke negara kesejahteraan (*welfarestate*) yang mengharuskan pemerintah aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat.⁵⁰ Dalam negara hukum formil, pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) hanya bertugas menjalankan undang-undang yang telah dibuat lembaga perwakilan sehingga pemerintah bersifat pasif. Produk hukum yang dibuat lembaga perwakilan banyak yang tidak memihak kepada rakyat karena lembaga perwakilan diisi oleh orang-orang dan sekelompok orang yang mempunyai status sosial lebih tinggi dan secara ekonomi lebih mapan, yang mana pada waktu pemilu membeli suara rakyat agar dapat duduk di lembaga perwakilan. Kemudian setelah terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan, mereka membuat undang-undang dalam rangka untuk menjaga kepentingan ekonomi individu dan kelompok mereka sehingga ekonomi rakyat terabaikan yang akhirnya menciptakan kesenjangan sosial yang sangat tajam di tengah-tengah masyarakat. Keadaan ini kemudian mendorong lahirnya konsep negara hukum material. Dalam konsepsi negara hukum material, pemerintahan yang semula hanya bertugas menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang, sekarang mempunyai tugas baru yakni harus mampu menjamin

⁴⁹ *Ibid*, hlm., 324.

⁵⁰ *Ibid*

kesejahteraan rakyat. Agar kesejahteraan rakyat dapat terwujud dengan baik maka pemerintah diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, ikut membahas rancangan undang-undang dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan dewan perwakilan karena pemerintah dianggap paling mengerti regulasi yang diperlukan dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat. Di samping itu, kepada pemerintah juga diberikan kebebasan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan lain lewat lembaga *freies ermessen* atau *poevoir deescretion*.

Melalui lembaga *freies ermessen* atau *poevoir deescretion* ini, pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara tidak hanya berdasarkan kepada peraturan-perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan, aka tetapi apabila terdapat kekosongan hukum atau hukumnya kurang jelas, atau aturan hukumnya ada tetapi menimbulkan multi interpretasi, dan tindakan pemerintah diperlukan demi kepentingan negara dan masyarakat maka pemerintah melalui lembaga *freies ermessen* dapat membuat kebijakan bahkan menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu demi tercapainya tujuan negara.

Menurut Moh. Mahfud MD, adanya lembaga *freies Ermessen* atau *poevoir deescretion* ini menimbulkan implikasi, baik di bidang eksekutif maupun di bidang peraturan perundang-undangan. Di bidang eksekutif antara lain adanya hak preogatif presiden. Sedangkan di bidang peraturan perundang-undangan ada tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu; pertama, pemerintah berwenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang (Perpu), tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan kepada Parlemen. Kedua, pemerintah mempunyai kewenangan membuat peraturan pelaksana atas ketentuan undang-undang. Ketiga, pemerintah mempunyai kewenangan sendiri dalam menafsirkan materi peraturan perundang-undangan.⁵¹

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi legislasi yang dimiliki lembaga perwakilan pada masing-masing negara berbeda antara satu sama lain. Pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*) seperti Amerika Serikat, fungsi legislasi dijalankan secara mandiri oleh lembaga perwakilan (Kongres) tanpa melibatkan Presiden kecuali dalam hal pengesahan undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebagai bentuk *checks and balances* antara badan legislatif dan eksekutif maka kepada Presiden diberikan kewenangan untuk memveto undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebaliknya, pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), fungsi legislasi tidak hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Semua rancangan undang-undang baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Lembaga perwakilan dan pemerintah dalam sidang dewan perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

⁵¹ Dalam ketatanegaraan Indonesia banyak produk hukum yang dibuat oleh eksekutif untuk kepentingannya sendiri, hukum yang ditetapkan banyak yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk lebih jelasnya lihat Moh. Mahhd MD, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, hlm., 260.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dimiliki oleh lembaga perwakilan seiring dengan terjadinya perkembangan dan transformasi demokrasi dari demokrasi langsung menjadi demokrasi perwakilan sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili oleh segelintir atau sebagian kecil orang yang duduk di lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya.⁵²

Fungsi pengawasan ini dimiliki oleh semua lembaga perwakilan yang terdapat di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential. Negara demokrasi yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer misalnya Inggris, Australia, Malaysia dan lain sebagainya, lembaga perwakilannya (Parlemen) mempunyai kewenangan mengangkat atau memilih kepala pemerintahan pada negara bersangkutan. Oleh karena itu, dalam demokrasi parlementer lembaga perwakilan mempunyai salah satu tugas yakni mengawasi jalannya pemerintahan.

Selanjutnya pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential, kepala negara/kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat pemilik kedaulatan melalui pemilihan umum seperti di Amerika Serikat dan

⁵² Arbi Sanit, 1985, *Op. Cit.*, hlm., 23.

Indonesia semenjak tahun 2004 hingga sekarang.⁵³ Namun karena rakyat banyak tidak mungkin dapat melaksanakan pengawasan langsung terhadap tindakan kepala negara kepala pemerintahan yang telah dipilihnya maka pengawasan terhadap kepala Negara kepala pemerintahan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidential, dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan dimiliki oleh semua lembaga perwakilan di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi pengawasan ini merupakan fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok (umata, penulis) dibandingkan dengan fungsi yang lain,⁵⁴ dan menurut penulis bukan hanya yang paling pokok (utama), akan tetapi juga yang paling menonjol saat ini karena dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, pemerintah berperan banyak membantu lembaga perwakilan, sedangkan untuk melakukan fungsi pengawasan, pemerintah tidak bisa membantu lembaga perwakilan karena yang akan diawasi adalah pemerintah sendiri. Oleh karena itu, mau tidak mau, bisa atau tidak bisa lembaga perwakilan sendiri yang harus melakukannya.

Pengawasan yang paling penting yang harus dilakukan oleh lembaga perwakilan adalah berkenaan dengan kebijakan dan pelaksanaan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga perwakilan serta pengawasan

⁵³ Setelah sistem presidential di pertegas di dalam UUD 1945 hasil perubahan Indonesia telah melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada 2004, 2009, 2014 dan 2019.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Op. Cit.*, hlm.-,

terhadap penggunaan keuangan negara oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan dengan baik sebagaimana mestinya atau justru sebaliknya. Dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, lembaga perwakilan diberi berbagai macam hak sebagaimana diatur dalam konstitusi atau UUD yakni hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak meng-*impeach* pemerintah yang sedang berkuasa pada negara penganut sistem pemerintahan presidential dan hak menyatakan mosi tidak percaya kepada pemerintah pada negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer.⁵⁵

c. Fungsi Anggaran

Sumber utama pendapatan negara berasal dari sumber pajak yang dibayar oleh rakyat kepada negara. Oleh karena itu, lembaga perwakilan yang note benanya diisi oleh para wakil rakyat diberi kewenangan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara berdasarkan undang-undang pada setiap awal tahun anggaran atau sebelum anggaran tahun itu dilaksanakan oleh pemerintah. Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang tersebut dikenal dengan fungsi anggaran (*budgeter*).⁵⁶

Fungsi anggaran (*budgeter*) ini dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara membentuk panitia anggaran, badan anggaran atau komisi anggaran yang berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam menyusun rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara pada setiap tahun anggaran pembangunan. Namun kenyataan menunjukkan,

⁵⁵ Arbi Sanit, 1985, *Op. Cit.*, hlm. 51

⁵⁶ *Ibid*

penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara, didominasi oleh pihak pemerintah, kemudian diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan sebelum dilaksanakan.

Menurut Albert Hasibuan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara didominasi oleh pemerintah karena; pertama, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan pekerjaan rumit, memerlukan waktu yang panjang untuk menyelesaikannya. Dalam rangka untuk menyelesaikan pekerjaan yang rumit ini, misalnya di Indonesia pemerintah membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas) bekerjasama dengan Kementerian Keuangan membahas berbagai program dan anggaran secara intens yang kemudian dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tentang pendapatan, dan belanja negara yang selanjutnya diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan. Kedua, di lain pihak lembaga perwakilan hanya mempunyai sedikit waktu untuk membahas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara sehingga lembaga perwakilan tidak dapat melakukan koreksi secara total dan mendalam terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah.⁵⁷ Ketiga, pemerintah dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui tentang kebutuhan anggaran yang diperlukannya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada tahun anggaran bersangkutan

⁵⁷ Albert Hasibuan, 1992, *Op. Cit.*, hlm., 202-203

atau pada tahun anggaran berikutnya karena pemerintah pasti mempunyai data lengkap tentang masalah ini.⁵⁸

Namun demikian, karena lembaga perwakilan memiliki fungsi anggaran (*budgeter*) sebagaimana diatur dalam konstitusi negara maka lembaga perwakilan berwenang melakukan koreksi, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah menjadi undang-undang agar sumber dan pengeluaran keuangan negara sesuai dengan beban dan kebutuhan masyarakat sesungguhnya. Jika program kerja dan anggaran yang diajukan pemerintah kepada lembaga perwakilan tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat dan pembangunan maka lembaga perwakilan dapat melakukan koreksi bahkan dapat menolak rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pemerintah. Konsekuensi dari penolakan tersebut, pemerintah tidak boleh melaksanakan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditolak lembaga perwakilan tersebut, akan tetapi agar pemerintahan dan pembangunan tidak mengalami kevakuman pada tahun anggaran bersangkutan maka konstitusi memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun sebelumnya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam menetapkan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, posisi tawar lembaga perwakilan lebih kuat dari pada pemerintah. Begitu juga di Indonesia, fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki DPR menurut kontruksi UUD 1945 lama

⁵⁸ *Ibid*

sebagaimana disebutkan dalam penjelasannya merupakan fungsi yang sangat kuat, "Dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih hat dari pada kedudukan pemerintah."⁵⁹ Oleh karena itu, kadang-kadang fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki oleh lembaga perwakilan ini dijadikan oleh lembaga perwakilan sebagai alat untuk menekan pemerintah agar pemerintah mau mengikuti kehendak lembaga perwakilan, yang kadang-kadang menjadi salah satu penyebab timbulnya konflik antara lembaga perwakilan dengan pihak pemerintah.⁶⁰ Namun demikian, pada beberapa negara dengan sistem pemerintahan *presidential*, kedudukan pemerintah dalam bidang anggaran lebih kuat dibandingkan dengan kedudukan pemerintah karena konstitusi dan peraturan perundang-undangan pada negara bersangkutan membatasi kewenangan lembaga perwakilan untuk merubah rancangan undang-undangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah, dan bahkan pemerintah dapat memaksa lembaga perwakilan untuk melakukan proses legislasi di bidang anggaran dalam kurun waktu tertentu.⁶¹

Tiga fungsi lembaga perwakilan di atas (legislasi, pengawasan dan anggaran) merupakan fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Namun seiring dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan, fungsi lembaga

⁵⁹ Penjelasan UUD 1945 saat ini tidak berlaku lagi karena bukan bagian dari UUD 1945. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan, dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

⁶⁰ Misalnya konflik antara Presiden Soekarno dengan DPR-GR pimpinan Sarwoto pada tahun 1961 yang berujung pembubaran DPR-GR oleh Presiden Soekamo. Tindakan Soekamo membubarkan DPR-GR bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 lama yang menyebutkan, Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

⁶¹ Saldi Isra, 2010, *Op. Cit.*, hlm., 82.

perwakilan mengalami perkembangan cukup pesat, yang semula hanya berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang (legislatif), mengawasi jalannya pemerintah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, sekarang juga berfungsi sebagai lembaga rekrutmen politik, memilih pejabat publik, dan fungsi representasi.

F. Kerangka Teori Desertasi

1. Teori Demokrasi

a. Pengertian Demokrasi

Definisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (kratein) dari/oleh/untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefinisikan sebagai warga negara.⁶² Ada sebuah fakta menarik tentang demokrasi itu sendiri. Di zaman modern ini hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi.

Seperti yang dikatakan Rousseau rakyat itu bukanlah penjumlahan daripada individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu itu, dan yang mempunyai kehendak, kehendak mana diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat, yang oleh Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum atau *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan atau kehendak umum atau kehendak umum.⁶³

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat

⁶² Sumarsono, dkk, 2001, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19.

⁶³ Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm, 160

dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagai telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.⁶⁴

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik dan hukum. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut sebagai indikator perkembangan politik hukum dalam suatu negara.⁶⁵

⁶⁴ Khaelan, dkk, 2010, *Pendidikan Kewarganegaraan, Paradigma*, Yogyakarta, hlm.54

⁶⁵ Jazim Hamidi, dkk, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Ctk Pertama, Total media, Yogyakarta, hlm.140

Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, istilah Inggris menyebutnya “*the goverment of the people, by the people and for the people*”. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh rakyat dalam arti seluas-luasnya.

Menurut *International Commission of jurits*, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiharjo, dikatakan bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil yang dipilih oleh mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.⁶⁶

United States Information Agency, sebagaimana dikutip oleh Yudi Widagdo Harimurti, dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan yang bebas.⁶⁷ Dengan kata lain, bahwa demokrasi adalah merupakan pelembagaan kebebasan dalam sistem pemerintahan yang didalamnya mengandung berbagai aspek, baik hal itu berhubungan dengan mekanisme atau prosedur maupun dalam tatanan praktisnya. Di samping itu, bahwa demokrasi sebagai pelembagaan kebebasan bagi setiap warga dapat terwujud manakala didalamnya diimbangi dengan sistem hukum yang kuat.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm.141

⁶⁷ *Ibid*

Demokrasi adalah mencerminkan hak kebebasan setiap individu, tetapi didalamnya juga mengandung tanggung jawab yang sangat besar dalam kerangka membentuk masa depan yang lebih baik yang menjaga nilai-nilai dasar kebebasan dalam sistem pemerintahan itu sendiri.⁶⁸

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan oleh Mayo bahwa nilai-nilai tersebut tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai ini, melainkan sangat bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik di masing-masing negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: Pertama, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Bahwa dalam setiap masyarakat terdapat suatu perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dianggap wajar dalam alam demokrasi untuk diperjuangkan.⁶⁹ Perselisihan perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.

Kedua, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti kemajuan teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. maka pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya pada perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 142

tidak terkendali lagi, kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga akhirnya menimbulkan pemerintahan yang diktator.

Ketiga, menyelenggarakan kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of ruler*), pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri ataupun dengan melalui *coup d'état*, dianggap tidak wajar dalam sistem pemerintahan demokrasi. Keempat, membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberi dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.⁷⁰

Kelima, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini, perlu terselenggaranya masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberty*) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini, demokrasi sering disebut dengan gaya hidup (*way of life*).

Keenam, menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga perwakilan,

⁷⁰ *Ibid*

tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat jangka panjang.⁷¹

Sesudah perang dunia ke-II, kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar bagi kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka: “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*)”⁷²

Akan tetapi, UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap ambiguous atau mempunyai berbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguilty* atau ketaktentuan mengenai:” Lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang memengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi (*either in the institution or devices employed to effect the idea are conditioned*),” tetapi di antara sekian banyak aliran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi,

⁷¹ *Ibid*, hlm .143

⁷² *Ibid*

tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme.⁷³ Kedua kelompok aliran demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah perang Dunai II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia, India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencitacitakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri pada asas-asas komunisme, yaitu China, Korea Utara dan sebagainya.⁷⁴

Ditinjau dari perkembangan teori maupun praktik, demokrasi terus berkembang, sehingga tepatlah apa yang dikemukakan Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu praktik demokrasi di setiap negara tidaklah selalu sama. Walaupun demikian, Lilyphard mengatakan bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:⁷⁵

- 1) Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- 2) Ada kebebasan menyampaikan pendapat;
- 3) Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- 4) Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- 5) Ada hak bagi aktivis politik untuk berkampanye untuk memperoleh dukungan suara;
- 6) Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- 7) Terdapat berbagai sumber informasi;
- 8) Semua lembaga yang bertugas untuk merumuskan kebijaksanaan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat.

Selain itu Sargent menyatakan bahwa unsur-unsur yang juga harus dipenuhi demokrasi adalah: 1) *Citizen involvement in political decision*

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm.24

*making; 2) Some degree of equality among citizens; 3) Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens; 4) A system of representations; dan 5) An electoral system majority role.*⁷⁶

Jika membandingkannya dengan sejarah demokrasi di Indonesia. Sebenarnya Indonesia telah memiliki sistem demokrasi sendiri. Mohammad Hatta menyatakan bahwa di desa-desa sistem demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah kepemilikan tanah yang komunal, yakni setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi. Memasuki era modernisasi, kehadiran rakyat secara langsung untuk melaksanakan roda pemerintahan sangat sulit untuk diakomodir dalam sistem demokrasi modern. Hal ini dikarenakan adanya heterogenitas kepentingan politik, luasnya wilayah dan populasi mobilitas warga negara yang sangat besar⁷⁷.

b. Sejarah Demokrasi

Sejak zaman Herodatus konsep demokrasi sebagai sebuah sistem politik diketahui berasal dari gabungan dua bahasa Yunani, yaitu demos yang berarti rakyat dan kratia yang berarti pemerintahan. Jadi demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.⁷⁸

Diskursus tentang demokrasi sampai saat ini seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Asrudin Azwar, 2016, *Teori Perdamaian Demokratis "Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang, hlm,45.

tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di anggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.⁷⁹

Konsep demokrasi berdasarkan sejarahnya lahir dari tradisi Yunani tentang hubungan negara dan hukum yang dipraktikkan antara abad ke 6 sampai abad ke 3 SM. Pada masa itu demokrasi yang dipraktikkan berbentuk demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak rakyat dalam membuat keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara.⁸⁰

Demokrasi langsung tersebut berjalan secara efektif karena negara kota Yunani Kuno merupakan sebuah kawasan politik yang tergolong kecil, yaitu sebuah wilayah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 300.000 penduduk dalam satu negara Kota. Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil sajan dari penduduk.⁸¹

Rumusan modern terpenting dari konsep demokrasi pertama kali diperkenalkan oleh Joseph Schumpeter pada 1942 dalam bukunya yang termasyhur berjudul *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Di masa lalu, menurut Schumpeter, konsep demokrasi diartikan dengan istilah "kehendak rakyat (*the will of the people*) sebagai sumber " dan" kebaikan bersama (*the common good*) sebagai tujuan. Schumpeter kemudian meruntuhkan cara pandang klasik ini, dan mengemukakan apa yang dinamakan "konsep lain mengenai demokrasi" yaitu" metode demokrasi, yang mendefinisikan

⁷⁹ Yuswalina, dkk. 2016, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm 130.

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm 261

sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.⁸²

Demokrasi Yunani Kuno berdasarkan sejarahnya berakhir pada abad pertengahan. Pada masa itu masyarakat Yunani berubah menjadi masyarakat feodal yang ditandai oleh kehidupan keagamaan terpusat pada Paus dan pejabat agama dengan kehidupan politik yang diwarnai dengan perbutan kekuasaan di kalangan para bangsawan.

Sejarah demokrasi selanjutnya tumbuh kembali di Eropa menjelang akhir abad pertengahan, ditandai oleh lahirnya Magna Charta (piagam besar) di negara Inggris. Magna Charta adalah suatu piagam yang dimana memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John Inggris. Dalam piagam Magna Charta menegaskan bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan hak khusus bawahannya. Dalam hal ini terdapat dua hal yang sangat mendasar pada piagam ini, adanya pembatasan kekuasaan raja dan HAM (Hak Asasi Manusia) lebih penting daripada kedaulatan rakyat).⁸³

Lahirnya istilah kontrak sosial antara yang berkuasa dan yang dikuasai tidak lepas dari dua filsuf Eropa, John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Perancis. Pemikiran keduanya telah berpengaruh pada ide yang gagasan pemerintah demokrasi. Menurut Locke, hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan juga hak kepemilikan, sedangkan menurut Montesquieu, sistem politik tersebut adalah melalui prinsip *trias politica*⁸⁴.

⁸² Asrudin Azwar, 2016, *Teori Perdamaian Demokratis "Asal Usul, Debat, dan Problematika Seputar Teori Perdamaian Demokratik*, Intrans Publisihing, Malang, hlm,45

⁸³ Mawardi, *Op. Cit*, hlm, 36.

⁸⁴ *Ibid*

Trias Politica adalah suatu sistem dimana pemisahan kekuasaan dalam negara menjadi tiga bentuk kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Gagasan demokrasi dari kedua filsuf Eropa itu pada akhirnya berpengaruh pada kelahiran konsep konstitusi demokrasi Barat. Konstitusi demokrasi yang bersandar pada trias politica ini selanjutnya berakibat pada munculnya konsep negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan tersebut pada intinya merupakan suatu konsep pemerintahan yang memprioritaskan kinerja pada peningkatan kesejahteraan warga negara.⁸⁵

Menurut Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul Ilmu Negara, yang berbicara tentang sejarah teori demokrasi menjelaskan bahwa, ada 2 (dua) fakta historis yang penting. Pertama, hampir semua orang pada masa ini mengaku sebagai demokrat. Beragam jenis rezim politik di dunia mendeskripsikan dirinya sebagai demokrasi. Namun demikian, apa yang dikatakan dan diperbuat oleh rezim yang satu dan rezim yang lain sering berbeda secara substansial. Kedua, sementara banyak negara yang saat ini menganut paham demokrasi, sejarah lembaga politiknya mengungkap adanya kerapuhan dan kerawanan tatanan demokrasi. Sejarah Eropa abad ke-20 sendiri menggambarkan dengan jelas bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang sangat sulit diwujudkan dan dijaga.⁸⁶

Permasalahan belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu didalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalannya sendiri-sendiri

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ Mawardi, *Op.Cit*, hlm 38-39.

yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalan yang sangat tidak demokratis, kendati di atas menyebutkan “demokrasi” sebagai asas yang fundamental, oleh sebab itu, studi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik (demokrasi *das sollen* dan *das sein*). Karena sering terjadinya persilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itu sendiri, maka banyak dilakukan diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi dimana selalu menjadi objek diskusi yang senantiasa menarik untuk dibahas.⁸⁷

Pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-3 sampai abad ke-6 merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara dan kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya

⁸⁷ *Ibid*

berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung tetapi demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).⁸⁸

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki Abad pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar.

Sebelum Abad pertengahan berakhir dan Eropa Barat pada permulaan Abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*nasional state*) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini adalah renaissance (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Italia, dan reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya. Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama

⁸⁸ *Ibid*, hlm, 40.

Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi secara perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dibidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya dibidang pemerintahan, hal ini dinamakan “pemisahan antara Gereja dan negara”.⁸⁹

Setelah berlangsungnya penyesuaian dengan ditandai pemisahan antara gereja dan negara, hal ini menjadi tolak ukur pertama dimana kebebasan beragama, kebebasan berfikir dan menyampaikan pendapat serta lebih tertatanya sistem pemerintahan negara yang mana telah dipisahkan dari agama dan duniawi sehingga dapat berdiri secara independen dalam hal memajukan negara tanpa adanya intervensi manapun. Dengan demikian *renaissance* dan reformasi merupakan suatu momentum yang saling berkaitan.⁹⁰

c. Tujuan Demokrasi

Menjalankan suatu rodanegaraan tidak bisa di lepaskan dari tujuan agar tercapai apa yang hendak dicapai oleh pemangku kewajiban (pemerintah) yang tentunya mampu dirasakan oleh rakyat di Indonesia yang secara sadar ataupun tidak sadar memberikan rasa percayanya terhadap

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ Dipo Septiawan, *Op.Cit*, hlm,28.

negara melalui kontak sosial yang terbangun selaras dengan apa yang disampaikan oleh Ni'matul Huda terkait dengan teori rasionalitas yang pada umumnya disebut dengan *social contract* (kontrak sosial).⁹¹ Di samping itu, saat ini negara di dunia pada umumnya telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasarnya yang fundamental. Hasil studi UNESCO pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana Barat maupun Timur menunjukkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak demokrasi dipandang sebagai pegejawantahan yang paling tepat dan idela untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karna itu kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.⁹²

Pengertian demokrasi pada umumnya dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi karena di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaannya (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama bahkan terkadang bertolak belakang antara idealita dan realitanya. Hal inilah yang menjadi keraguan terbesar terhadap demokrasi yang hingga detik ini banyak yang dijadikan sebagai dasar negaranya. Berangkat dari hal tersebut tentunya dibutuhkan suatu pedoman ataupun

⁹¹ *Ibid*

⁹² *Ibid*

syarat yang dianggap penting jika demokrasi ingin berjalan sesuai dengan realitanya.⁹³

Prasyarat tegaknya demokrasi dalam suatu negara selain prinsip-prinsip yang diuraikan di atas menurut Henry B. Mayo yaitu: (1) Adanya pemerintahan yang bertanggung jawab, (2) adanya dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu, mewakili golongan dan kepentingan masyarakat, melakukan pengawasan, memungkinkan melaksanakan oposisi konstruktif, dan menilai kebijakan pemerintah, (3) memiliki sistem dwi atau multi partai, (4) Pers dan media massa yang bebas, (5) sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak asasi dan keadilan.⁹⁴

d. Macam-Macam Demokrasi

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu kerangka berfikir (*mind set*) dan rancangan masyarakat (*setting social*). Bentuk kongkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah.⁹⁵

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara.

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*

⁹⁵ Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm, 150

Ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan rakyat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Untuk itu diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga dan rakyat mengenai demokrasi.⁹⁶

Demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara melakukan pemilihan. Selain itu ada juga bermacam-macam demokrasi selain dari dua demokrasi di atas, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi sosialis, demokrasi Pancasila. Selain itu Saklar sebagaimana yang dikutip oleh Dede Rosyada, *et.al*, mengajukan lima corak atau model demokrasi, yakni: demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi dan demokrasi konstitusional.⁹⁷

- a. Demokrasi Langsung (*direct democracy*) adalah semua warga tanpa melalui pejabat-pejabat yang dipilih atau diangkat dapat ikut dalam pembuatan keputusan negara. Dalam sejarah Yunani, suatu tatanan demokrasi diawali dengan adanya aspirasi rakyat yang disalurkan secara langsung, yaitu suatu pemerintahan di mana rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahannya tanpa melalui perwakilan. Hal ini sangat dimungkinkan dalam suatu negara kota (*city state*) dengan jumlah penduduk yang relatif sedikit, sebagai contoh yaitu yang terjadi di kota Athena, di mana rakyat menyalurkan kehendak dan aspirasinya, dan pemerintahan menanggapi secara langsung. Oleh sebab itu, dikenal dengan nama demokrasi langsung.
- b. Demokrasi tidak langsung (*in direct democracy*) atau Demokrasi Perwakilan adalah para warga memilih pejabat-pejabat untuk membuat keputusan negara, merumuskan undang-undang dan

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid*, hlm, 151.

- menjalankan program untuk kepentingan umum. Selain itu dapat pula diartikan paham demokrasi yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan di mana rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada wakil yang telah dipilih dan dipercaya. Rakyat yakin bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan oleh wakil rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara.
- c. Demokrasi Konstitusional adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan itu tercantum di dalam konstitusi. Demokrasi konstitusional adalah demokrasi yang didasarkan pada kebebasan atau individualisme. Demokrasi konstitusional juga dapat diartikan sebagai demokrasi yang mencita-citakan tercapainya pemerintahan yang tunduk pada *rule of law*. Ciri khas pemerintahannya terbatas dan tidak diperkenankan terdapat banyak campur tangan dan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Ciri-ciri demokrasi konstitusional adalah: (i) kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh konstitusi (UUD); (ii) pemerintahan tunduk sepenuhnya pada *rule of law*. (iii) *International Commission of Jurist* dalam kongresnya yang berlangsung di Athena pada tahun 1955.
 - d. Demokrasi parlementer adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlementer terhadap jalannya pemerintahan.
 - e. Demokrasi terpimpin adalah para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu.
 - f. Demokrasi sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan publik.
 - g. Demokrasi liberal adalah pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang teratur dan berkelanjutan.
 - h. Demokrasi partisipasi adalah demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
 - i. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang secara konsep mengutamakan musyawarah.

2. Teori Hukum Progresif

Menurut Satjipto Rahardjo, “hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia”.⁹⁸ Pandangan ini menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan manusia. Hukum hanyalah sebagai “alat” untuk

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, “Saatnya Mengubah Siasat dari Supremasi Hukum ke Mobilisasi Hukum”, Kompas, Senin 26 Juli 2004, dalam Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigma Bagi Lemahnya Hukum Indonesia*, AntonyLib, Yogyakarta, hlm 52.

mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu, dalam doktrin teori hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat.

Satjipto Rahardjo, paradigma hukum progresif tidak bergerak pada aras legalistik-dogmatis, analitis positivistik, tetapi lebih pada aras sosiologis. Hukum tidak mutlak digerakkan oleh keberadaan hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi hukum juga bergerak pada aras non formal. Kemajuan dalam hikim membutuhkan dukungan pencerahan pemikiran hukum. Hal tersebut dapat dilakukan oleh komunitas akademi yang progresif.⁹⁹

Asumsi yang mendasari progresivisme hukum tersebut menekankan bahwa Hukum Progresif adalah hukum yang membebaskan. “Hukum untuk manusia” artinya, apabila terjadi hambatan-hambatan terhadap pencapaiannya maka dilakukan pembebasan-pembebasan, baik dalam berilmu, berteori, dan berpraktik. Perspektif Hukum Progresif tidak bersifat pragmatis dan kaku, yang menggarap hukum semata-mata menggunakan “*rule and logic*” atau *rechtdogmatigheid*, dengan alur berfikir linier, marginal, dan deterministik. Bahwa paradigma Hukum Progresif akan senantiasa mencari keadilan dan kemanfaatan hukum dan harus berani keluar dari alur linier, marsinal, dan *deterministic*, serta lebih ke arah hukum yang senantiasa berproses (*law as process, law in the making*).¹⁰⁰

Hukum sebagai kaidah dan pedoman yang mengatur kehidupan dalam bermasyarakat agar tercipta ketentraman dan ketertiban bersama. Gagasan Hukum Progresif menempati posisi hukum tersendiri. Berbagai kalangan dalam

⁹⁹ Satjipto Rahardjo, 2008, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, hlm 116.

¹⁰⁰ Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, hlm. 46.

penanganan suatu kasus hukum, khususnya di dalam negeri yang menekankan preposisi teori Hukum Progresif. Terutama penekanan pada unsur kemanfaatan berupa ketentraman manusia dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (Penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsive/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik.¹⁰¹ Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan, bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, dan juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dimasyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20.

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Dengan kebijaksanaan hukum progresif mengajak untuk lebih memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, tujuan hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum didalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang

¹⁰¹ Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 368

bersifat utuh (holistik) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatic, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantive.

a. Hukum Sebagai Institusi Yang Dinamis

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut:

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).¹⁰²

Dalam konteks tersebut, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara pelaksanaan hukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, *status quo* dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur

¹⁰² *Ibid*

hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, akan tetapi manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

b. Hukum Sebagai Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.¹⁰³ Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum Islam bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan didalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam arti hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

¹⁰³ Mahmud Kusuma, 2009, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, hlm.31

c. Hukum Sebagai Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur greget seperti *compassion* (perasaan baru), *empathy*, *sincerety* (ketulusan), *edication*, *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne : “Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”.

Dengan mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan merupakan titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan¹⁰⁴. Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistikpositivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (*holistik*), yaitu manusia sebagai pribadi (*individu*) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada

¹⁰⁴ *Ibid*

siapapun.

d. Hukum Sebagai Ajaran Pembebasan

Hukum progresif berfungsi sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkhi, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada “logika kepatutan sosial” dan “logika keadilan” serta tidak semata-mata berdasarkan “logika peraturan” saja. Di sinilah hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan prosedural, maka sejak itu pula muncul perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut hukum disatu pihak dan keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain. Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka kita

dapat melihat bahwa dalam praktiknya hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpangi keadilan substansial. Penggunaan hukum yang demikian itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan. Menurut Beliau, progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia dasarnya adalah baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Namun apabila dramaturgi hukum menjadi buruk seperti selama ini terjadi di negara kita, yang menjadi sasaran adalah para aparat penegak hukumnya, yakni polisi, jaksa, hakim dan advokat. Meskipun, apabila kita berfikir jernih dan berkesinambungan, tidak sepenuhnya mereka dipersalahkan dan didudukan sebagai satu-satunya terdakwa atas rusaknya wibawa hukum di Indonesia.¹⁰⁵ Memang sangat menyedihkan hati, ketika melihat kondisi hukum di Indonesia dengan segala bentuk praktisnya. Penggunaan hukum yang serba formal-prosedural dan teknikal, pada dasarnya telah banyak melupakan sisi kebenaran materiil, keadilan substansial dan kemanusiaan. Praktis-praktis hukum yang diterapkan di negara kita, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran materiil dan keadilan substansial. Kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan menurut Satjipto Raharjo, baru dapat dicapai jika kita mau keluar dari tawan-tawanan undang-undang yang serba formal prosedural. Manakala menginginkan dan mempercayai

¹⁰⁵ <http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan hukumdiindonesia> diakses pada tanggal 26 Juli 2019.

hukum beserta praktiknya masih dapat dijadikan media pencerah bangsa, maka harus berani mencari agenda alternative yang sifatnya progresif.

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Raharjo¹⁰⁶ berarti harus berani keluar dari *mainstream* pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relative. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi.

Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum boleh dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Agenda utama dari paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku (*behavior, experience*) manusia.

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang. 2006. Hlm. 9

Dalam bahasa Oliver W.Holmes, ketika logika peraturan dapat disempurnakan dengan logika pengalaman. apabila dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk manusia. Apabila faktor kemanusiaan yang ada didalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas secara otomatis akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Disinilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif.

Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan sosial dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Untuk itu, perlu mendapat kehidupan hukum yang berada. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

- 1) *Menegakkan Rule of Law*. Untuk menegakkan *Rule of Law*, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law*, adanya *independence of jurisdiction*, *access to the court of law* dan *general acquial in certain application and same meaning*.
- 2) *Democracy*, Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu; *constitutional, chek and balance, freedom of media, judicial independence of*

precident, control to civil to military, protection to minority.

Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi issue manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir mnemasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya.

Kontribusi terbesar dari paradigma hukum progresif adalah menjadikan para ahli hukum untuk menjadi sosok manusia sebenar-benar manusia, bukan manusia sebagai robot/ komputer yang berisi *software* hukum. Jika demikian, apa bedanya dengan komputer jika dalam praktiknya para ahli hukum sekedar mengikuti perintah dan prosedur yang tercetak dalam undang-undang? Untuk apa bertahun-tahun susah payah dan sibuk mencetak ahli hukum kita kerjanya tidak lebih dari komputer yang tinggal mencet-mencet? Jadi, paradigma hukum progresif akan mengarahkan yuris menjadi sosok yang arif, bijaksana dan memiliki wawasan komprehensif dalam mencapai kebenaran dan keadilan dalam setiap persoalan yang dihadapinya. Paradigma hukum progresif akan dapat menjinakkan kekakuan dan kebekuan undang-undang.

3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Sebagian besar Negara sekarang ini merupakan Negara hukum konstitusional artinya menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang dijadikan landasan bagi pembentukan hukum di bawahnya, salah satu ciri konstitusi adalah adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan atau (*separation of power*), agar kekuasaan tidak menumpuk pada salah satu kekuasaan yang menimbulkan kekuasaan absolut.¹⁰⁷ Dalam konstitusi Amerika Serikat istilah pembagian kekuasaan digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian yang menurut Arthus Mass disebut sebagai *territorial division of power*, sedangkan istilah pemisahan kekuasaan dipakai dalam konteks pemisahan kekuasaan di pemerintah federal, yaitu antara legislative, eksekutif dan yudikatif.¹⁰⁸ Menurut Miriam Budiardjo pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya, dan ini ada hubungannya dengan doktrin *trias politica*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.¹⁰⁹

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan pada negara-negara demokratis tidak dapat dielakkan karena demokrasi langsung sebagaimana berlaku di negara Polis Yunani kuno tidak dapat lagi dilaksanakan, mengingat besarnya jumlah penduduk, luasnya wilayah suatu negara yang tidak memungkinkan rakyat berkumpul pada satu tempat pada waktu bersamaan untuk membicarakan persoalan kenegaraan yang kemudian disebut dengan demokrasi perwakilan.

¹⁰⁷ Sri Kusriyah, 2016, *Ilmu Negara*, Unissula Press, Semarang, hlm. 23-24

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara.*, Jilid II Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 19

¹⁰⁹ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 267

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat atau penduduk suatu negara sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan, dipilih melalui mekanisme pemilu atau melalui mekanisme penunjukan dan pengangkatan.¹¹⁰ Oleh karena itu C. F. Strong menyatakan, keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern merupakan suatu hal yang penting dan berarti.¹¹¹ Sedangkan menurut Mac Iver merupakan suatu hal yang hakiki karena bentuk perwakilan selalu ada dalam setiap negara demokrasi modern.¹¹²

Sistem perwakilan pada negara demokrasi yang satu berbeda dengan negara demokrasi lainnya, apalagi antara negara demokrasi bersusunan kesatuan dengan negara demokrasi bersusunan federasi, tergantung kepada sejarah, budaya, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan masing-masing negara. Namun, sistem perwakilan yang lazim pada negara-negara demokrasi modern ada dua macam yakni; sistem perwakilan unicameral dan sistem perwakilan bicameral.¹¹³

Sistem perwakilan *unicameral* tidak mengenai adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya DPR (*House of Representatives*) dan Senat atau Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*), akan tetapi hanya terdapat satu badan perwakilan nasional saja yang berfungsi sebagai perwakilan politik seluruh rakyat, sehingga kekuasaan legislasi tertinggi hanya

¹¹⁰ Bintan R. Saragih, 1991, *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, hlm. 41

¹¹¹ C. F. Strong, 1966, *Op. Cit.*, hlm., 171

¹¹² Mac Iver, 1988, *The Modern State*, Jakarta, Aksara Baru, Cetakan Kedua, Alih Bahasa, Moertono, hlm., 314-315

¹¹³ C. F. Strong, 1996, *op.cit*, hlm. 194. Bintan R. Saragih, 1991, *op.cit*, hlm. 42-43. Albert Hasibuan, 1992, *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977- 1982*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 26-31.

ada pada satu badan perwakilan bersangkutan¹¹⁴. Sistem perwakilan *unicameral* ini hanya diadopsi oleh negara-negara demokrasi bersusunan kesatuan (yang hakiki) karena sesuai dengan hakikat atau prinsip dasar negara bersusunan kesatuan yakni; kedaulatannya tidak terbagi dan semua urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat, dijalankan sendiri oleh pemerintahan pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Sebaliknya, pada sistem perwakilan *bicameral* terdapat dua badan (kamar) perwakilan yang terpisah satu sama lain. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang bersangkutan, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda.¹¹⁵ Masing-masing kamar terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama atau setara, baik di bidang legislasi maupun di bidang politik yang dijalankan sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.¹¹⁶

Sistem perwakilan *bicameral* ini diadopsi oleh semua negara bersusunan federasi karena cocok dengan struktur negara bersusunan federasi yang terdiri dari beberapa negara bagian. Kamar pertama merupakan perwakilan politik semua rakyat federasi, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara-

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan ..., *Op. Cit.*, hlm., 33-34.

¹¹⁵ Sri Soemantri, 2003, *Susunan dan Kedudukan DPD*, Makalah dalam seminar, "Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dilaksanakan Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003, hlm 2. Jenedjri M. Gaffar dkk, (ed), 2003, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Sekjen MPR RI dan UNDP, Jakarta, hlm., 18.

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Op. Cit.*, hlm., 37.

negara bagian yang membentuk federasi. Namun demikian, dalam perkembangannya terdapat beberapa negara bersusunan kesatuan yang memiliki lembaga perwakilan *bicameral* sebagaimana disebutkan sebelumnya misalnya adalah negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda dan lain-lain karena faktor kebutuhan dan tuntutan dalam rangka untuk mempertahankan persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan bersangkutan.

Model manapun yang dipilih suatu negara, yang penting lembaga perwakilan tersebut mampu menampung semua unsur perwakilan (*political representatives, regional representatives dan functional representatives*) yang ada pada negara bersangkutan. Namun, dari dua model lembaga perwakilan yang disebutkan di atas, model lembaga perwakilan *bicameral* lebih dapat menampung banyak unsur perwakilan yang ada dalam suatu negara, termasuk representasi daerah pada negara bersusunan kesatuan karena kamar kedua lembaga perwakilan *bicameral* dapat diisi, baik oleh golongan fungsional seperti yang terdapat di negara kesatuan Inggris atau representasi daerah propinsi seperti yang terdapat di negara kesatuan Belanda, Prancis dan lain-lain.

Sistem perwakilan bicameral ini diklasifikasi Ariend Lijphart menjadi tiga macam yakni; bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang/cukup kuat (*medium-strength bicameralism*) dan bikameral lemah (*weak bicameralism*).¹¹⁷ Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* oleh Ariend Lijphart apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*. Kamar parlemen *bicameral* dikatakan *simetris* dan

¹¹⁷ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy; Government Froms Perfomance in Thirty-Six Countries*, Yale University, New Haven and London, hlm., 211

incongruence apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit.¹¹⁸ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang hat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.¹¹⁹ Selanjutnya, struktur parlemen *bicameral* dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence*. Sedangkan struktur parlemen *bicameral* dikatakan *weak bicameralism* apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik *asimetris* dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki kamar pertama.

Berbeda dengan Ariend Lijphart, berdasarkan kewenangan membentuk UU, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan *bicameral* menjadi *perfect bicameralism*, *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*.¹²⁰ Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama dalam pembentukan UU maka disebut *perfect bicameralism*, jika hampir setara disebut *strong bicameralism*. Sebaliknya jika tidak setara maka disebut *weak bicameralism*.¹²¹

Sistem perwakilan *unicameral* maupun sistem perwakilan *bicameral* ini mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan. Kelebihan sistem perwakilan *unicameral* yakni; pertama lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat

¹¹⁸ *Ibid*

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes*, 2nd ed, New York University, New York, hlm., 184.

¹²¹ *Ibid*

mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem *bicameral*.¹²² Keempat, dapat meloloskan UU dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameral* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.¹²³ Sedangkan kelemahannya yakni; pertama, memberi peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat.¹²⁴ Kedua, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. Ketiga, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menandatangani pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.¹²⁵

Selanjutnya, kelebihan sistem perwakilan *bicameral* yakni; pertama lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan *bicameral*, di samping ada wakil rakyat yang duduk di parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu. Kedua, lebih

¹²² Edy Pumama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusa Media dan Imagine Press, Bandung, hlm., 83.

¹²³ Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga WD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm., 9

¹²⁴ Miriam Budiarto, 2009, *Op. Cit.*, hlm., 320.

¹²⁵ Bandingkan Edy Pumama, 2007, *Op. Cit.*, hlm., 83.

memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembentukan UU oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme *check and balances*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan UU. Ketiga, lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.¹²⁶ Sedangkan kekurangannya yakni; pertama dapat memperlambat proses pembuatan UU karena setelah RUU disetujui kamar pertama, sebelum diberlakukan terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua parlemen. Kedua, adanya kamar kedua di parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan cukup besar. Ketiga, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama versus kamar kedua.¹²⁷

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-

¹²⁶ Edy Purnama, *Op. Cit.*, hlm., 83-84.

¹²⁷ Miriam Budiarto, *Op. Cit.*, hlm., 320.

pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹²⁸

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi *nancie*; (4) fungsi *justicie*; dan (5) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial.¹²⁹

Menurut Montesquieu, disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu

¹²⁸ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 34

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie. 2010, *Perkembangan dan Konsolidai Lembaga Negara Paca Amandemen*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 28

kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.

Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.¹³⁰

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jilmy Asshidiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara

¹³⁰ *Ibid.* hlm 37

eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.¹³¹

Termasuk dalam hal ini adalah DPD yang termasuk dalam Lembaga yang dibentuk UUD. Keberadaan DPD yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki peran tersendiri selain sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, mempunyai tugas dan wewenang tersendiri yang tercantum di dalam

¹³¹ *Ibid*, hlm. 37

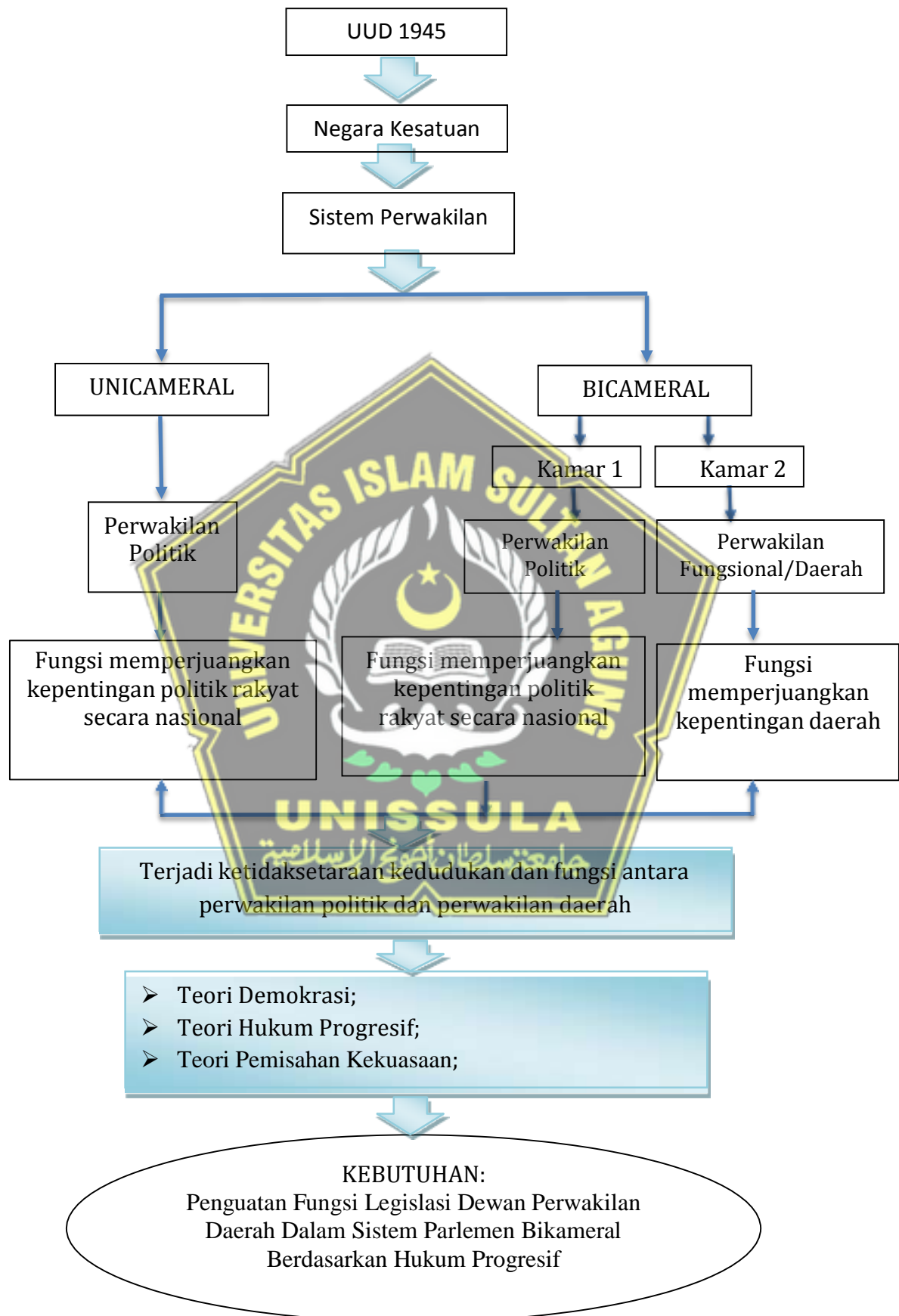
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berasarkan Pasal 22D UUD 1945, DPD hanya bertugas memberi pertimbangan kepada DPR 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil kekuasaan akhir atas usulan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, hasil pengawasan anggaran. Keputusan akhir tetap pada DPR sedang DPD diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR.

Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita semua bahwa DPD subordinat dibawah DPR. DPD bahkan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan susunan dan kedudukan sendiri. Pasal 22 C ayat (4) menyebutkan susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang, padahal kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR yang dibahas dan disetujui bersama presiden (Pasal 20 UUD 1945).



G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma¹³² yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme,¹³³ karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral berdasarkan hukum progresif.

Kajian pokok dalam paradigma konstruktivisme, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilai objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorangan yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya tetapi dengan beberapa catatan, dimana tindakan sosial yang dilakukan oleh individu tersebut harus berhubungan dengan rasionalitas dan tindakan sosial harus dipelajari melalui penafsiran serta pemahaman (*interpretive understanding*). Secara metodologis, paradigma ini menganut metode *hermeneutika* dan *dealektika* dalam proses mencapai

¹³² Paradigma dalam studi ini adalah seperangkat keyakinan yang memandu peneliti dalam memahami permasalahan penelitian ini, baik di aras ontologi, epistemologi, maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini beranjak dari pengertian paradigma dari Margareth Masterman, bahwa paradigma merupakan keseluruhan asumsi umum, hukum-hukum, teknik-teknik dan prinsip-prinsip metafisika yang menuntun para ilmuwan dalam berolah ilmu. Lihat Thomas Kuhn, 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia, PT. Remaja Rosda Karya Bandung dan Liek Wilardjo, 1990. *Realita dan Desiderata*, Duta Waca University Press. Jogjakarta, serta Ignas Kleden, 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. LP3ES, Jakarta, hlm. 20.

¹³³ Sejak abad pencerahan hingga era globalisasi terdapat empat paradigma ilmu pengetahuan yang dikembangkan oleh para ilmuwan, yaitu positivisme, post-positivisme, realisme (*critical theory*) dan konstruktivisme (*constructism*). Keempat paradigma dimaksudkan untuk menemukan hakikat realitas atau ilmu pengetahuan yang berkembang. Perbedaan dari keempat paradigma tersebut dapat dilihat dari cara pandang masing-masing terhadap realitas yang digunakan dan cara yang ditempuh untuk melakukan pengembangan penemuan ilmu pengetahuan. Khususnya pada tiga aspek yang ada di dalamnya, yakni aspek-aspek ontologis, epistemologis, dan metodologis, namun demikian, perlu dicatat bahwa beberapa paradigma kadang kala mempunyai cara pandang yang sama pada satu dari ketiga aspek tersebut. Agus Salim, 2006, *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, Tiara Wacana. Yogyakarta, hlm. 68-72.

kebenaran. Menurut Agus Salim,¹³⁴ metode pertama dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat orang-perorang. Sedangkan metode kedua mencoba untuk membandingkan dan menyilang pendapat orang-perorang yang diperoleh melalui metode pertama untuk memperoleh konsensus kebenaran yang disepakati bersama.

Dalam paradigma dan rancangan teoritik ini, titik fokus analisis akan lebih menitik (dalam) pada tingkat *kesadaran pemaknaan (verstehen)*, untuk itu analisa tataran *etic dan emic* dilakukan secara simultan, melalui aspek tekstual: kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait, maupun bentuk acuan normatif tidak tertulis yang telah mengkristal/melembaga. Untuk itu analisa *Hermeneutika Hukum* dianggap pilihan yang tepat dalam riset ini.

Paradigma konstruktivisme digunakan dalam penelitian ini karena memungkinkan peneliti untuk melihat dan memahami kedudukan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral berdasarkan hukum progresif.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis normatif, pendekatan politik hukum dan pendekatan komparasi.

- a. Pendekatan yuridis normatif dipakai karena jenis penelitian ini merupakan penelitian terhadap asas hukum yang terdapat pada ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang DPD (lembaga negara) yang nota bene-nya merupakan obyek kajian hukum tata negara.

¹³⁴ Agus Salim, *Ibid*, hlm. 72

- b. Pendekatan politik hukum dipakai karena yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah DPD yang nota bene-nya adalah lembaga politik yang mempunyai tugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah di tingkat nasional yakni kepentingan politik daerah yang selaras dengan kepentingan politik nasional.
- c. Pendekatan komparasi digunakan dalam rangka untuk melihat struktur dan fungsi parlemen bikameral di beberapa negara kesatuan seperti yang terdapat di Inggris, Belanda, Prancis, Thailand dan Jepang. Menggunakan metode studi kepustakaan dan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, khususnya UUD negara yang bersangkutan. Studi komparatif ini tidak bermaksud ingin mentransfer begitu saja model parlemen *bicameral* yang terdapat pada Negara-negara di atas karena masing-masing negara mempunyai sejarah sendiri-sendiri, budaya sendiri dan kebutuhan sendiri, akan tetapi ingin melihat, dari berbagai macam model atau klasifikasi *bicameralisme* yang ada yakni; *strong bicameralism*, *medium-strength bicameralism* dan *soft bicameralism*, model manakah yang paling banyak dianut oleh negara-negara bersusunan kesatuan. Negara-negara tersebut dipilih selain karena semuanya adalah negara bersusunan kesatuan dan memiliki lembaga perwakilan yang berstruktur *bicameral* juga karena kamar kedua (*second chamber*) lembaga perwakilan pada negara-negara tersebut mewakili unsur yang berbeda. *House of Lord* di Inggris mewakili kaum bangsawan, pemuka agama dan tokoh masyarakat. *Sangi-in (House of Councillors)* di Jepang mewakili masyarakat Jepang secara umum, Senat di Prancis dan *Eerste Kamer* di Belanda serta *Wusthisapha (Senat)* di Thailand mewakili daerah-daerah propinsi seperti di Indonesia. Hasil kajian ini

kernudian dibandingkan dengan struktur dan fungsi lembaga perwakilan di Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 hasil perubahan. Tujuannya untuk membantu merekonstruksi struktur dan fungsi lembaga perwakilan Indonesia di masa mendatang agar lebih baik.

3. Spesifikasi Penelitian

Dalam spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan sesuatu keadaan hukum seperti apa adanya dengan paradigma studi konstruktivisme, kemudian dengan dituangkan dalam sebuah pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif.

4. Sumber Data

Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi mengenai data. Sumber data pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder:

- a. Data Primer adalah sumber data penelitian yang diprioritaskan, yaitu yang berkaitan dengan Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Parlemen Bikameral, adapun data tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebelum Amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia setelah Amandemen, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, Putusan MK No 79/PUU-XII/2014 tentang kewenangan DPD di bidang legislasi.

b. Data Sekunder adalah data pendukung yang dapat mendukung adanya penelitian ini, yaitu buku-buku, jurnal nasional, internasional yang relevan dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini. Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer/pokok berupa peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa artikel, buku-buku, disertasi, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan hukum tata negara.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, ensiklopedia.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu mengumpulkan bahan hukum primer, berupa Undang-undang, bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan berupa buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

6. Metode Analisa Data

Setelah bahan atau data dikumpulkan dari berbagai sumber data dan bahan hukum maka langkah selanjutnya adalah analisis data. Pekerjaan analisis data dimulai dengan reduksi data yaitu perangkuman, seleksi data sampai membuat katagori-katagori berdasarkan permasalahan-permasalahan serta melakukan analisis isi normatif produk-produk hukum hasil Amandemen UUD

1945 dan gagasan Amandemen V UUD 1945 yang sudah dimiliki DPD. Langkah selanjutnya memberikan gambaran sebuah rumusan tentang prospek DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia yang akan datang.

I. Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan penguatan fungsi legislasi dewan perwakilan daerah dalam sistem parlemen bikameral diantaranya adalah:

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
1	Implikasi keterbatasan fungsi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Kepentingan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	Mahmuzar Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2013	Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional memiliki fungsi sangat terbatas atau sangat sumir, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran sehingga aspirasi dan kepentingan daerah yang diperjuangkan DPD dalam NKRI dapat diabaikan pemerintah. Walaupun DPD mempunyai kewenangan sangat terbatas, akan tetapi keberadaannya perlu dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI karena jika dibubarkan berarti mengingkari amanat reformasi. Di samping itu membubarkan DPD berarti membubarkan MPR. Namun, membiarkan DPD dengan fungsi seperti sekarang berarti	Penelitian ini berusaha untuk mengetahui dan mengkaji tentang proses diberikannya kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengetahui dan mengkaji upaya menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bicameral di Indonesia serta mengetahui konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang <i>strong bicameralism</i> efektif dalam NKRI.

			pemborosan terhadap keuangan negara.	
2	DPD Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia	Subardj Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2008	Hasil penelitian menunjukkan latar belakang ditetapkannya DPD dalam UUD 1945 karena Utusan Daerah yang ada di MPR dahulunya tidak menjalankan fungsinya sebagai wakil daerah sehingga ada usul agar Utusan Daerah ditingkatkan menjadi institusi yang representatif, mencerminkan keterwakilan daerah. DPD tidak diberi kewenangan yang sama dengan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut UUD 1945 karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak mau memberikan. Hal ini tidak sesuai dengan usulan Tim Ahli PAH I BP MPR dan tujuan awal dibentuknya DPD. DPD dalam sistem perwakilan bikameral berdasarkan UUD 1945 menurut Subardjo tidak akan bertahan lama karena; (a), kewenangan legislasi DPD dan DPR tidak sesuai dengan ruh sistem bikameral sehingga terus menimbulkan perdebatan berkepanjangan. (b), Demokrasi yang masih dalam transisi menyebabkan kedudukan MPR sebagai wadah DPR dan DPD tidak jelas, apakah sebagai <i>joint session</i> atau	Penelitian ini berusaha untuk mengkaji dan mengetahui tentang proses diberikannya kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengetahui upaya menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bicameral di Indonesia serta mengetahui konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang <i>strong bicameralism</i> efektif dalam NKRI.

			<p>berdiri sendiri. (c), kewenangan DPR dan DPD belum mampu menciptakan <i>checks and Balances</i> antara satu sana lain sehingga perdebatan akan terus mengelinding. (d), kekuatan politik yang sekarang berkuasa belum tentu di masa mendatang masih bisa berkuasa dan apabila terjadi pergeseran kekuatan politik, sistem perwakilan dua kamar dapat saja diubah berdasarkan kekuatan politik baru. (e), usulan amandemen UUD 1945 selalu dikumandangkan DPD, mendapatkan dukungan dari masyarakat dan berbagai kekuatan politik.</p>	
3	<p>Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai negara</p>	<p>Fatmawati pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia (UI) 2010</p>	<p>Disertasi Fatmawati ini membahas tentang; (1), Bagaimana pengaturan struktur dan hgsi legislasi parlemen menurut UUD 1945 dan Konstitusi RIS. (2); Mengapa terjadi perubahan pengaturan struktur dan hgsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS. (3); Bagaimana pengaturan dalam UUD di berbagai negara yang menggunakan sistem multikameral dalam hal struktur dan fungsi legislasi parlemen. (4); Bagaimana implikasi pengaturan struktur dan fungsi legislasi parlemen dalam UUD 1945 terhadap pelaksanaan fungsinya sebagai pembentuk UU.</p>	<p>Disertasi ini membahas tentang mengapa Dewan Perwakilan Daerah tidak diberi kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian bagaimana upaya menguatkan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bicameral di Indonesia serta bagaimana konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang <i>strong bicameralism</i> efektif dalam NKRI.</p>

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam rangka mengorganisasikan gagasan-gagasan pemikiran yang terhimpun dalam disertasi ini, sehingga menjadi sebuah tulisan ilmiah akademik yang sistematis, sistematika penulisannya disusun ke dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing BAB berisikan sebagai berikut:

BAB I, adalah pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian Disertasi, Kegunaan Penelitian Disertasi yang terdiri dari Kegunaan Teoritis dan kegunaan Praktis, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Konsep yang terdiri dari Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory*, Teori Hukum Progresif sebagai *Middle Theory*, Teori *Kelembagaan Negara* sebagai *Applied Theory*. Kerangka Pemikiran serta Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Disertasi.

BAB II, Tinjauan Pustaka berisikan mengenai tinjauan lembaga perwakilan, fungsi lembaga perwakilan, lembaga perwakilan dalam Negara demokrasi bersusunan kesatuan, Demokrasi dalam perspektif Islam, DPD dalam NKRI yang Demokratis dan Sistem Lembaga Perwakilan di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945.

BAB III, berisikan tentang analisis kewenangan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistem bikameral menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB III ini merupakan jawaban dari permasalahan pertama dalam disertasi ini.

BAB IV, memaparkan tentang kelemahan-kelemahan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia. Secara

substansial paparan yang terutang pada BAB IV ini merupakan jawaban dari permasalahan kedua dalam disertasi ini.

BAB V, berisikan konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam menciptakan lembaga perwakilan yang *strong bicameralism* efektif dalam NKRI berdasarkan hukum progresif. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB V ini merupakan jawaban dari permasalahan ketiga dalam disertasi ini.

BAB VI, Penutup berisikan simpulan dan saran-saran (rekomendasi). Simpulan studi pada intinya merupakan jawaban-jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di bab-bab sebelumnya.

