

**“KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
dalam
SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA”**



Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Syarat-Syarat Guna
Mencapai Derajat Sarjana Hukum Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta

OLEH :

DEKY VEVEN EXFANDA
C 100.040.001

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2008**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu aspek penting dalam proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 menurut beberapa kalangan atau pakar hukum dilatarbelakangi oleh watak UUD 1945 yang bersifat multi tafsir dan membuka peluang sebuah pemerintahan dapat bersifat otoriter. Pasal yang bersifat multitafsir dapat dilihat dalam Pasal 7 UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Dalam pasal tersebut beberapa pakar menafsirkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih hanya satu kali dan ada pula yang berpendapat presiden dan wakil presiden dapat dipilih lebih dari satu kali. Seperti halnya pada masa pemerintahan Orde Baru Presiden dapat dipilih kembali lebih dari dua kali. Sementara perubahan UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan konstitusi Indonesia agar terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis.

Ciri atau klasifikasi demokrasi modern adalah sifat hubungan antara badan-badan atau organ-organ pemegang kekuasaan negara, yakni organ Eksekutif, Legislatif, dan Yudisial yang bersifat seimbang.¹ Dengan demikian perubahan UUD 1945 diharapkan mengandung konsep-konsep dasar dan

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1998, hal 248.

muatan materi yang mengatur sistem pemerintahan negara, baik mengenai pengaturan tentang kedudukan, tugas, wewenang maupun hubungan antar lembaga negara, yang diharapkan memunculkan suasana “*cheks and balance*”.²

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 juga telah mengembalikan kedaulatan sepenuhnya ke tangan rakyat, yang selama ini diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ciri lain yang sangat penting juga ialah bahwa Presiden sekarang dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Lembaga MPR juga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi tetapi hanya salah satu diantara lembaga-lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lain. Semangat dalam demokrasi memang tidak boleh mengindikasikan adanya lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi yang tidak terbatas seperti lembaga MPR di waktu yang lalu.

Pada perubahan keempat UUD 1945 tentang keanggotaan MPR mengalami perubahan. Menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan bahwa :

Majelis permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota-anggota dewan perwakilan rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Ketentuan ini menggambarkan anggota MPR itu terdiri dari perwakilan politik, ekonomi, dan wilayah. Kemudian diubah, bahwa keanggotaan MPR hanya meliputi perwakilan politik dan perwakilan wilayah

² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta,Liberti; 1998, hal 3.

sebagaimana ketentuan perubahan ketiga Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan :

Majelis Permusyawaratan Rakyat Terdiri Atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Yang Dipilih Melalui Pemilihan Umum Dan Diatur Dalam Undang-Undang.

Apabila hanya melihat ketentuan dari perubahan ketiga Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa, MPR hanya merupakan representasi dari lembaga DPR dan DPD, akan tetapi bila melihat beberapa pasal yang lain tentang MPR, bahwa MPR itu adalah sebagai lembaga yang berdiri sendiri yang mempunyai perangkat-perangkat penuh sebagai lembaga negara yang utuh, yaitu : adanya kelengkapan administrasi dan organisasional anggota individu (selain sebagai anggota DPR dan anggota DPD, kedua anggota lembaga tersebut juga akan menjadi anggota MPR), kesekretariatan tersendiri dengan pengurusannya untuk menjalankan fungsinya sebagai sebuah lembaga yang mandiri, kode etik dan badan kehormatan sendiri, sistem penggajian anggota sendiri.³

Dikatakan juga bahwa MPR hanya merupakan forum sidang gabungan atau *Joint Session* dalam arti MPR sebagai forum sidang gabungan dan tidak lagi sebagai lembaga yang mandiri. MPR hanya merupakan forum pertemuan antara dua lembaga negara yaitu DPR dan DPD, sebab kedudukan DPR dan DPD pada saat bersidang tetap sebagai anggota DPR dan DPD. Apabila dilihat sejak MPR dilantik 2003 sampai sekarang, maka MPR tidak lagi melaksanakan kewenangannya untuk mengubah UUD, tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden kecuali, bersifat isidental. Dari ketentuan itu

³ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bicameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT Rajagraindo, 2005, hal 175.

lembaga MPR bukan merupakan lembaga yang bekerja secara rutinitas tetapi hanya merupakan lembaga yang bersifat isidental. Yang hanya melaksanakan sidang tahunan selama lima tahun sekali.

Thomas Hobbes mengatakan dalam teori hukum alam bahwa kedaulatan sebagai perwujudan kontrak social.⁴ Kedaulatan merupakan wujud dari kesepakatan sosial untuk menyerahkan secara total hak setiap individu kepada seseorang pemimpin atau majelis. Pandangan ini tentunya bersumber pada kesepakatan masyarakat, bahkan majelis melaksanakan kedaulatan tersebut yang merupakan konsep dari gagasan mengenai kedaulatan rakyat dan sistem perwakilan. Dalam negara demokrasi, sistem demokrasi perwakilan ada dua yaitu: perwakilan *monokameral* (satu kamar) dan *bicameral* (dua kamar). Sistem perwakilan di Indonesia sebelum perubahan menganut sistem perwakilan *Unicameral*. Sistem perwakilan tersebut terdiri atas satu kamar yaitu MPR, yang anggotanya terdiri Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah Utusan-Utusan Daerah dan Golongan.⁵ Proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah awalnya adalah untuk merubah struktur parlemen menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan diterapkan sistem ini diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat, dari kepentingan yang hanya bersifat daerah sampai yang sifatnya umum. Perlunya perubahan itu didasari substansi DPD sebagai representasi penduduk dalam satu wilayah atau ruang yang akan mewakili kepentingan-kepentingan daerah dalam sistem parlemen (*bicameral*) yang mewakili daerah pemilihan secara

⁴ Aidul Fitriadi Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Muhammadiyah University Press, 2004, hal 17.

⁵ Reni dwi purnomowati, *Op. Cit*, hal 171

langsung.⁶ Pendapat Juniarto terhadap *bicameral* adalah, dengan adanya kamar lain maka, akan dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin atau hendak dilakukan oleh badan perwakilan yang terdiri dari satu kamar saja dan oleh karenanya merasa berkuasa tunggal.⁷ Untuk mencegah itu harus ada kamar yang lain. Seperti dikatakan oleh Sartori : Menyerahkan seluruh kekuasaan legislatif hanya pada satu badan tidak hanya berbahaya tetapi juga tidak bijaksana, dua mata lebih baik daripada satu mata dan kehati-hatian membutuhkan adanya proses pengambilan keputusan yang dikontrol dan dibatasi.⁸ Hal ini untuk mendorong adanya kekuatan politik penyeimbang dalam parlemen agar kekuasaan legislatif tidak terkonsentrasikan pada satu lembaga. Persoalannya bukan pada tubuh DPR itu sendiri, tapi memang keberadaan DPD dalam legislatif akan menjadi kekuatan penyeimbang yang penting. Adanya DPD yang berkedudukan setara, walau mungkin akan didisain dengan fokus wewenang yang berbeda. Memberikan mitra DPR untuk membahas segala keputusan yang akan diambilnya. Dengan begitu, segala keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih baik. Apalagi sifat kelembagaan yang berbeda yang disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya akan membuat keputusan lebih seksama untuk dipertimbangkan. Dengan kata lain, adanya DPD yang setara adalah juga suatu model pembatasan kekuasaan.

⁶ Hasanudin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah Bikameral Setengah Jadi*, Yogyakarta, Media pressindo, 2004, hal, 16.

⁷ Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 1984, hal 41.

⁸ Jurnal hukum oleh Bivitri Susanti dan Herni Sri Nurbayani, *Sejarah Dewan Perwakilan*, (Sartori 1997 hal 184) di download di Surakarta tanggal 29 Maret 2008, www.parlemen.net.

Perubahan UUD 1945 dalam sistem Negara Indonesia sekarang tidak menganut sistem *Unicameral* atau *Bicameral* melainkan sistem tiga kamar (*Trikameral*). Hal itu ditandai dengan adanya tiga lembaga perwakilan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Adanya tiga lembaga Negara seperti itu sistem perwakilan Indonesia tidak bisa disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan *Unicameral* atau *Bicameral* melainkan sistem tiga kamar (*Trikameralisme*).⁹ Dengan merujuk asas trias politika yang dikemukakan Montesquieu, kekuasaan di Indonesia terbagi menjadi *eksekutif, legislatif, dan yudikatif*.¹⁰ DPR dan DPD merepresentasikan kekuasaan legislatif. DPR adalah merupakan wadah wakil-wakil partai politik hasil pemilu. DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah, yang merupakan badan perwakilan di tingkat pusat.¹¹ Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pemilihan cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai pengganti prinsip pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*).¹² Sebagai contoh adalah fungsi legislasi dan eksekutif dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) *junto* Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan kedua UUD 1945. Perubahan UUD 1945 tersebut tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip

⁹ Jimly Assidique, hal 8-9 (dalam bukunya Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bicameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT Rajagraindo, 2005, hal 178).

¹⁰ Soehino, *Op. Cit*, hal 116.

¹¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta; FH UII Press, hal 59.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005, hal 9.

supremasi parlemen dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.¹³ Namun, sekarang MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga negara yang lain. Artinya tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara.

DPD dibentuk untuk lebih mengembangkan demokrasi di Indonesia dan untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan menurut Rousseau adalah masyarakat tidak menyerahkan kekuasaan secara langsung kepada penguasa, sedangkan kedaulatannya tidak bisa diserahkan kepada siapa saja.¹⁴ Ini berarti kekuasaan itu merupakan keterwakilan dari yang diwakilinya. Sedangkan sifat penguasa hanyalah merupakan wakil dari rakyat. Dengan ini rakyat yang terwakili tidak bisa ikut dalam membahas Undang-Undang, hanya orang yang mewakililah yang membuat Undang-Undang atas dasar kehendak dari terwakili. Dalam hal ini diharapkan kekuasaan antara organ yang satu dengan organ yang lainnya tidak ada hubungan sama sekali, dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai terjadi bahwa suatu organ yang telah memegang satu jenis kekuasaan, itu memegang pula kekuasaan yang lain. Organ pelaksana dalam suatu negara biasanya merupakan sebuah sistem, atau juga sering disebut sebagai pemerintahan negara. Pengertian sistem sendiri adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian (sub sistem) yaitu mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap

¹³ Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit*, hal 179.

¹⁴ Soehino, *Op. Cit*, hal 121.

keseluruhannya, sehingga hubungan itu yang menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak dapat bekerja dengan baik akan mempengaruhi sistem kerja secara keseluruhan.¹⁵

Sistem keterwakilan rakyat dalam parlemen di Indonesia berubah dari sebelumnya sistem unikameral (sistem perwakilan yang terdiri atas satu kamar), menjadi sistem bikameral (sistem perwakilan yang terdiri atas dua kamar).¹⁶ Kehadiran DPD saat itu seiring bergulirnya pelaksanaan desentralisasi versi UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai diberlakukan Januari 2001. Momen itu dikenal sebagai awal Era Otonomi Daerah versi Reformasi. Gagasan dibentuknya DPD adalah, pertama, Mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*) yang menggambarkan seperti Amerika Serikat.¹⁷ Amerika Serikat kedua kamar tersebut dinamakan *Conggres* yang terdiri atas Senat sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR), di Amerika Serikat dinamakan *Congress*. Pasal 1 ayat (8) UUD AS mengatur mengenai wewenang Kongres seperti menetapkan berbagai Undang-Undang yang kesemuanya dilaksanakan oleh *Senate* dan *House of Representaives*. Dalam hal tertentu, Konstitusi AS mengatur wewenang khusus kepada masing-masing kamar, misalnya semua RUU mengenai pendapatan negara harus berasal dari *House of Representaives*, sedangkan *Senate* berwenang memberi pertimbangan dan persetujuan

¹⁵ Iswanto, *System Pemerintahan*, Materi HTN Disampaikan Pada kuliah Di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

¹⁶ Hasanudin Rahman Daeng Naja, *Op. Cit*, hal 15.

¹⁷ Bagir Manan, *Op. Cit*, hal 59

mengenai perjanjian luar negeri, pengangkatan menteri, duta, hakim federal, dan pejabat lain yang ditentukan dalam UU. Kedua, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah dalam jalannya politik dan pengelolaan Negara.¹⁸ Artinya DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Ketiga, dalam rangka mewujudkan *checks and balances*.¹⁹ Mekanisme ini dianut negara yang demokratis untuk menghindari diri kesewenang-wenangan salah satu lembaga. Keempat, keterwakilan diperlukan untuk menghindari monopoli dalam pembuatan Undang-Undang, sehingga dapat terbentuk suatu Undang-Undang yang baik.²⁰

DPD lahir untuk memperkuat otonomi daerah (desentralisasi). Sentralisasi dan dominasi eksekutif penyelenggaraan kekuasaan negara terbukti menimbulkan disparitas sosial ekonomi antara pusat dan daerah. Segala kebijakan terkait daerah ditentukan pemerintah pusat. Akibatnya, banyak kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Berbagai bentuk penyeragaman terbukti memandulkan inovasi dan kreativitas daerah untuk berkembang. Gagasan kedaulatan rakyat dari John Locke, yakni suatu pemerintahan yang terbentuk berdasarkan persetujuan rakyat yang secara praktis melalui keputusan mayoritas sehingga terdapat pembatasan atas pemerintah agar tidak sewenang-wenang terhadap rakyat dan agar terdapat jaminan dan perlindungan kebebasan.²¹

¹⁸ Bagir Manan, *Ibid*.

¹⁹ Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit*, hal 281.

²⁰ Reni Dwi Purnomowati, *Ibid*, hal 281.

²¹ Aidul Fitriciada Azhari, *Op. Cit*, hal 21.

Yang dipilih dalam pemilihan umum adalah anggota DPR dan DPD, bukan anggota MPR.²² Adapun perwakilan akan dipergunakan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Jean Bodin dan Jellinek berpendapat bahwa sifat kedaulatan adalah tunggal dan asli. Dikatakan tunggal bahwa di dalam daerah hukum tiada kekuasaan lain yang menyamai atau melebihi, sedangkan asli adalah kekuasaan tersebut tidak diturunkan oleh kekuasaan yang lain yang tidak berasal dari negara itu sendiri.

Terhadap adanya penafsiran dua kamar di MPR dalam perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 2 Ayat (1) masih terdapat perbedaan penafsiran apakah MPR sungguh-sungguh menganut sistem *bicameral* ataupun tidak. Sekalipun dipilih lewat pemilu DPD dan DPR, kekuasaan, fungsi, hak, dan kewajiban kedua dewan ini berbeda. Asas ketidaksetaraan DPR dan DPD terbaca dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur dengan UU (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22C ayat (3)). Untuk menentukan susunan dan kedudukan itu, DPD sama sekali tidak memunyai kekuasaan apa-apa, mengingat setiap rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 20 ayat (2)). Artinya, susunan dan kedudukan DPD ditentukan oleh DPR dan Presiden. Secara implisit, kedudukan DPD berada di bawah DPR dan Presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam

²² Bagir Manan, *DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta; FH UII Press, hal 83.

dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22D ayat (1)). DPD ikut membahas sejumlah RUU yang diajukan dalam bagian pertama diatas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22D ayat (2)).

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22D ayat (3)). Selain itu, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22D ayat (4)). Artinya, DPR dan Presiden bisa mengatur pemberhentian anggota DPD. Jelas sekali, apabila DPR dan Presiden berasal dari kalangan partai politik (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 6A ayat (2) dan 22E ayat (3)), peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22E ayat (4)). Ketiadaan hak legislasi DPD menyebabkan kepentingan parpol bisa mengatur susunan, kedudukan, dan pemberhentian anggota DPD.

Seakan menyempurnakan faktor ketidakseimbangan jumlah dalam hal nominal keanggotaan, dipihak lain kualitas kewenangan DPD juga mengalami banyak diskriminasi melalui peraturan perundangan yang diagendakan dalam perubahan ketiga UUD 1945. Hal itu antara lain tampak dalam Pasal 7A dan

7B Ayat (1) sampai dengan Ayat (6) perubahan ketiga mengenai usulan pemberhentian yang hanya bisa dilakukan berdasarkan usulan DPR tanpa melibatkan DPD sebagai elemen penting dari lembaga legislatif.

Dikatakan, pada perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 7C DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Padahal, dalam proses pemberhentian selanjutnya tegas-tegas melibatkan unsur DPD dalam penyelenggaraan sidang istimewa oleh MPR. Akibatnya, tak ada jaminan bagi DPD untuk bisa mempertahankan diri dari keganasan lembaga kepresidenan bila sewaktu-waktu terancam dibubarkan karena perangkat perlindungannya tidak ikut mengalami perubahan lewat konstitusi. Kecuali, Pasal 11 ayat (2) perubahan ketiga, sistem perwakilan ditampakkan dalam pasal itu yang hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa keterlibatan DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional. Seharusnya, DPD yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, juga memiliki hak dan kewenangan tak berbeda untuk terlibat pengambilan keputusan sekrusial itu. Karena, ketika perang dinyatakan oleh seorang presiden, masyarakat sipil ditingkat lokal pasti akan mendapatkan akibatnya.

Untuk itu, keterlibatan masyarakat di daerah perlu disertakan dalam mengambil keputusan melalui wakil-wakil di DPD. Diskriminasi terhadap DPD juga muncul dalam perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 14 Ayat (2) sehubungan pemberian amnesti dan abolisi oleh presiden yang hanya sekadar memperhatikan pertimbangan DPR yang lagi-lagi tidak melibatkan DPD. Otoritas ekstensif yang dilakukan DPR pada saat yang sama menumpulkan

peran DPD jelas mengkhawatirkan, mengingat prinsip dasar sistem presidensialisme yang erat kaitannya dengan mekanisme pengawasan dan perimbangan termasuk dalam MPR sendiri-tidak dapat diterapkan dalam kerangka aturan semacam ini. Hal yang sama terjadi dalam hal pemilihan anggota BPK yang otoritasnya penuh dimiliki DPR. Sementara DPD, hanya menjadi sekadar pelengkap penderita yang diminta pertimbangannya bila perlu. Kondisi ini secara atraktif ditegaskan melalui Pasal 23F Ayat (1) yang seolah-olah mengalokasikan keberadaan DPD sebatas aksesori pelengkap demokrasi, tak lebih dan tak kurang. Sementara dalam tinjauan fungsional, keberadaan DPD seakan sama artinya dengan ketidakterdapatannya sendiri.

Hal ini juga ditunjukkan DPD sebagai lembaga demokrasi artifisial, perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 20 Ayat (1) secara eksplisit menghentikan area kewenangan bagi DPD untuk bisa terlibat dalam akses pengambilan keputusan membentuk Undang-Undang. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi dari isi pasal itu yang menyerahkan kekuasaan membentuk UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tanpa menyebutkan istilah DPD satu kali pun.

Ketrelibatan DPD hanya terbatas pada usulan pembentukan, itupun dibatasi hanya pada ranah-ranah tertentu yang tingkat signifikansinya tidak sama seperti tercantum dalam perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) dan (2) yang meliputi otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pemekaran atau penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan perimbangan keuangan pusat dengan daerah. Terlebih, tuntutan otonomi daerah membawa dampak pada ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara lebih luas dan

kompetitif. Hal tersebut penting karena sentralisasi kekuasaan bukan sekadar tidak relevan lagi dengan perkembangan dinamika masyarakat, tetapi akan memunculkan reaksi ketidakpuasan dari masyarakat di daerah dalam bentuk etnonasionalisme hingga bermanifes dalam wujud gerakan separatis. Untuk itu, perluasan peran DPD bukan saja menjadi penting untuk segera diterapkan melalui amandemen konstitusi, tetapi juga mendesak. Maka akan timbul ketidakpuasan rakyat kepada MPR karena tidak mampu memahami kebutuhan masyarakatnya sendiri.

Sistem bikameral yang diterapkan di Indonesia termasuk kategori lemah atau asimetris. DPR masih sangat dominan. Tidak saja pada kebijakan legislasi negara secara umum pada semua bidang. Terkait kebijakan khusus yang menjadi urusan legislasi DPD pun, DPR masih terlalu dominan. Betapa tidak, urusan seperti otonomi daerah dan hubungan pusat daerah yang menjadi ranah daerah pun, tidak melibatkan DPD. DPR yang memiliki kewenangan mutlak menetapkan RUU. Selama ini DPD hanya memiliki kewenangan mengajukan, ikut membahas, serta memberikan pertimbangan dalam proses legislasi sebuah RUU.

Berdasar UU No.22 tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, dalam hal keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu ditetapkan hanya pada awal pembicaraan tingkat pertama di DPR. Proses selanjutnya tidak dilibatkan. DPD tidak bisa berperan optimal dalam proses legislasi. Meski, pada RUU tertentu yang menjadi bidangnya. Bahkan, UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan UU hanya mengatur

kewenangan DPR dan pemerintah dalam prolegnas (program legislasi nasional) tanpa keterlibatan DPD.

Perlunya perubahan itu didasari substansi DPD sebagai representasi daerah dalam sistem parlemen bikameral dalam sistem pemilihan perwakilan dua kamar dimana DPD mewakili daerah pemilihan secara langsung. Karena itu, DPD juga harus memiliki kewenangan yang seimbang dengan DPR dalam legislasi. Kalau kewenangan DPD sebatas mengantarkan usul, memberikan pertimbangan, tetapi tidak ikut menetapkan RUU, DPD tidak akan mengetahui kelanjutan proses di DPR. Dengan demikian, DPD tidak berbeda dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat). Kalau kewenangannya tidak ada, DPD sama saja dengan utusan daerah dan golongan di MPR pada masa lalu. Padahal, legitimasi DPD saat ini sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat.

Upaya perubahan ketiga Pasal 22D, DPD saat ini yang harus disempurnakan adalah konstitusi secara komprehensif menyangkut hal penting lain. Penguatan peran DPD jangan dilihat sebagai ancaman bagi DPR. Di harapkan DPR dan DPD harus sama kuat antara tugas, wewenang, dan kedudukannya. Sehingga perlu diatur mengenai semua hal yang berkaitan dengan kedudukan DPD dan DPR. Hanya, untuk urusan DPD yang terkait otonomi daerah, sumber daya alam, dan hubungan pusat daerah, DPD harus mempunyai kewenangan legislasi sampai penetapan. Itu pun dilakukan bersama DPR. Meski demikian, beberapa pasal mengenai kewenangan DPD tetap membutuhkan perhatian serius dari masyarakat. Keberadaan DPD tak lebih sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan, mesti dicermati

agar benar-benar tidak terjadi. Karena itu, pasal-pasal yang melibatkan wewenang DPD harus ditelusuri secara matang. Setidaknya, usaha untuk menciptakan perimbangan melalui keberadaan DPD sebagai salah satu unsur badan legislatif akan jauh lebih rasional untuk membentuk sistem pemerintahan presidensial yang stabil bila posisi kewenangan DPD tidak jauh berbeda dari DPR.

Secara normatife Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 telah menetapkan negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Jadi bikameralisme menjadi tidak sesuai dengan asas pokok yang terdapat dalam UUD 1945. Sedangkan Pasal 1 ayat (2) dikatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar, sehingga keberadaan DPD yang seharusnya adalah perwujudan kedaulatan rakyat menjadi tidak sesuai dengan ketentuan UUD yang menetapkan bentuk Negara kesatuan. Menurut Jimly Asshidiqie, berkaitan dengan Pasal 18 UUD 1945 perubahan kedua, yang mengatur pemerintahan daerah, dikatakan bahwa pada Pasal 18 ayat (1), kata ‘di bagi atas’, dapat diartikan bersifat horizontal walaupun ditegaskan bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertical.²³

Banyak ahli mengatakan bahwa Senat Amerika Serikat dalam parlemennya mempunyai kekuasaan yang lebih besar dari *House of Representative*.²⁴ Hal tersebut dapat dilihat karena Senat secara umum merupakan suatu badan legislatif, tetapi terkadang juga menjadi badan

²³ (Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta UI Press, 1996 Hal 39) Dalam Bukunya Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit*, Hal 258.

²⁴ _____, *Op. Cit*, hal 57.

eksekutif atau yudikatif.²⁵ Menurut Arend Lijphart, Amerika dikategorikan sebagai *strong bicameralism*, karena mempunyai *symmetric chambers* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, dan juga mempunyai legitimasi demokratis karena dipilih langsung.²⁶ *House Of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan senat sebagai perwakilan Negara bagian. Sementara menurut Andrew S. Ellis, Senat Amerika Serikat dikategorikan mempunyai kekuasaan yang kuat, karena ia mempunyai hak mengusulkan RUU dan juga mempunyai hak veto terhadap RUU.²⁷ Kekuasaan membuat Undang-Undang, berkedudukan seimbang dengan *House Of Representative*. Dalam hal ini keduanya dipilih dengan syarat dan kondisi yang sama oleh warga yang sama.

Keberadaan DPD sejatinya merupakan perangkat kenegaraan yang menyeimbangkan peran dan fungsi DPR. Pilihan untuk menegaskan sistem parlemen dua kamar (Bikameral) diasumsikan sebagai bagian dari pembenahan tata politik yang berpegang pada konsepsi sistem demokrasi, dimana perwakilan populasi lewat saluran partai politik harus juga diikuti dengan perwakilan wilayah. Yang proses dan pemilihannya sama dengan proses pemilihan perwakilan populasi. Substansi yang membedakannya

²⁵ _____, *Ibid*, hal 57. *Biro Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri A.S, Garis Besar System Hukum Amerika Serikat*, hal 9. (Senat merupakan badan eksekutif, bahwa senat juga mengambil bagian dalam pemerintahan dalam berbagai cara, tetapi ini hanya merupakan nominasi dari pejabat-pejabat public yang secara sangat umum menganggap sebagai kekuasaan eksekutif. Legislative konstitusi meletakkan kekuasaan memberlakukan undang-undang pada kongres. Yudikatif maksudnya adalah sebagaimana dengan cabang-cabang yang lain, badan yudikatif AS, hanya memiliki kekuasaan yang di legilasikan oleh kongres. Hanya pada perselisihan tertentu (pasal III ayat 2, dua yang paling bermakna adalah kasus yang menyangkut perselisihan antara warga Negara dari dua Negara bagian yang berbeda).

²⁶ Reni Dwi Purnomowati, *Ibid*, hal 57.

²⁷ Reni Dwi Purnomowati, *Ibid*.

hanyalah pada calon perseorangan dari perwakilan wilayah haruslah bukan anggota atau kader dari suatu partai politik, dengan terlebih dahulu mendapatkan dukungan dari populasi di wilayah tersebut yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Oleh sebab itu, perbaikan sistem ketatanegaraan dalam hal ini komposisi keanggotaan diparlemen menjadi sesuatu yang bersifat urgen. Mengingat bahwa komposisi keanggotaan diparlemen setidaknya mewakili dua hal : pertama, perwakilan populasi yang termanifestasi dalam calon-calon dari partai politik yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Kedua, perwakilan kewilayahan yang termanifestasi pada calon-calon independen perseorangan yang akan duduk di Dewan Perwakilan Daerah.²⁸

Menurut Robert A. Dahl bahwa pembagian kamar dalam parlemen yang demokratis akan melahirkan partisipasi publik yang signifikan.²⁹ Meski diakui akan terjadi arus kepentingan politik yang saling berlawanan, namun secara prinsipil partisipasi politik publik harus diwadahi dalam berbagai kanal, baik lewat partai politik maupun perseorangan yang dinilai cukup untuk mewakili wilayahnya untuk duduk diparlemen nasional. Dalam Format dua kamar parlemen yang ideal adalah dengan memposisikan kamar-kamar tersebut dalam posisi yang setara, yakni memiliki fungsi dan wewenang yang sama.³⁰ Secara implisit menunjuk model bikameral kuat yang dipraktikkan di Amerika Serikat sebagai model bikameral yang ideal untuk dipraktikkan.

²⁸ Pandji Santosa, *Impian Parlemen Bikameral*, Sabtu, 09-Juni-2007, www. (di download pada Sabtu, 16 maret 2008, pkl 14.00 WIB, di Surakarta).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

Prinsipnya bahwa proses politik harus dibangun dalam kultur politik demokratis yang lemah dengan menerapkan model bikameral kuat, sebab akan memberikan efek politik yang positif dengan berbagai proses politik yang terjadi di dalamnya. Dikatakan oleh Dennis C. Mueller apabila menerapkan sistem bikameral lemah, hanya akan membiarkan proses politik dimonopoli oleh partai-partai politik yang bisa jadi tidak mewakili kepentingan publik secara umum.³¹ Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka Penulisan Hukum (Skripsi) dengan judul “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”.

B. Pembatasan Masalah

Dalam penulisan ini, perlu kiranya penulis memberikan batasan masalah yang akan diteliti untuk menghindari semakin meluasnya bahasan dan supaya tidak terlalu melebar yang bisa menghilangkan isi substansi yang dimaksud sebelumnya. Masalah yang dikaji terbatas pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada fungsi, tugas, wewenang dan hubungan DPD antara lembaga legislatif.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penulisan hukum ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hubungan DPD dengan DPR dan MPR dalam sistem perwakilan Negara RI ?

³¹ *Ibid*

2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan perumusan tugas dan wewenang DPD asimetris dengan DPR ?

D. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yang mana hasil dari penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh peneliti sendiri ataupun orang lain bahkan sumbangsih penulis kepada bangsa dan Negara ini.

Dan tujuan penulis mengadakan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui hubungan lembaga Negara antara DPD dengan DPR dan MPR.
2. Untuk mengetahui lebih jelas penyebab tugas dan kewenangan DPD bersifat asimetris.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan salah satu aspek penting dalam kegiatan penelitian. Hal ini disebabkan karena suatu penelitian akan mempunyai nilai apabila penelitian tersebut memberi banyak manfaat dan kegunaan bagi banyak pihak. Adapun manfaat dari penelitian penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis
 - a. Memberikan sumbangan kepada para pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini.
 - b. Memberikan informasi mengenai sistem kelembagaan Republik Indonesia

2. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan sumbangan pengetahuan bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.
- b. Dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.
- c. Sebagai bahan acuan atau referensi bagi peneliti yang akan datang sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

3. Manfaat bagi penulis

- a. Untuk memperoleh gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- b. Untuk menambah pengetahuan bagi penulis.

F. Kerangka Teori Dan Konsep Operasional

1. Kerangka Teori

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani kuno, yakni *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* yang berarti pemerintahan yang secara literer bermakna pemerintahan rakyat. Sedangkan secara harfiah makna demokrasi adalah memerintah Negara oleh rakyat atau pemerintah oleh rakyat untuk rakyat.³² Artinya bahwa rakyatlah yang memerintah dengan perantara wakil-wakilnya dan kemauan rakyatlah yang diturut. Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan negara yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat.³³ Jadi pemerintahan demokrasi itu langsung mengenai soal-soal rakyat sebagai penduduk dan warga negara dalam hak

³² Ramdlon Naning, *lembaga legislative sebagai pilar demokrasi dan mekanisme lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, Hal 18.

³³ Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel Et Institution Politiques*, 1956 (Dalam Bukunya Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung-Jakarta, 1978, Hal 1)

dan kewajiban. Negara hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang di ciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa, dengan tujuan untuk menyelenggarakan kepentingan mereka bersama.³⁴ Menurut Socrates, tugas negara adalah menciptakan hukum, yang harus dilakukan oleh para pemimpin atau penguasa yang dipilih secara seksama oleh rakyat.³⁵ Disinilah timbul pemikiran tentang demokrasi. Dalam hal ini nampak bahwa sejak dulu demokrasi sudah diterapkan dalam suatu negara dimana ada pihak yang mewakili dan pihak yang terwakili.

Sistem yang banyak dianut di negara-negara di dunia karena di anggap paling baik adalah sistem demokrasi. Moh Yamin menafsirkan, demokrasi sebagai dasar bentuk pemerintahan dan masyarakat yang di dalam kekuasaan memerintah atau mengatur, di pegang secara sah, melainkan oleh segala anggota masyarakat.³⁶ Menurut Mourice Duverger arti demokrasi adalah cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan yang di perintah adalah sama dan tidak terpisahkan.³⁷ Dengan begitu demokrasi merupakan satu sistem pemerintahan dimana pada prinsipnya semua orang mempunyai hak sama untuk memerintah dan juga untuk di perintah. Demokrasi menghendakai keharusan adanya kebebasan untuk berfikir dan berkeyakinan, kebebasan

³⁴ Soehino, *Op. Cit*, hal 184

³⁵ _____, *Ibid*, hal 14.

³⁶ Moh.Yamin, *Proklamasi Dan Konstitusi*, Jakarta, Djembatan, 1951, hal 112 (dalam bukunya Ramdlon Naning, *Lembaga Legislative Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, Hal 18).

³⁷ Kunjoro Purbopranoto, *Sedikit Tentang Pemerintahan Demokrasi*, Surabaya Universitas Surabaya, 1960, Hal 14 (dalam bukunya,Ramdlon, *Ibid*, hal 18.)

ilmiah, kebebasan mengeluarkan pendapat, *rule of law*, dan persamaan di muka hukum.

a. Demokrasi Langsung dan Tidak Langsung

Demokrasi dalam sistem ketatanegaraan juga ikut mengendalikan supremasi konstitusi baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dalam praktek kenegaraan cara untuk melaksanakan demokrasi ada 2 jenis : pertama, demokrasi langsung (*directed demokrasi*) yaitu apabila segala rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat Undang-Undang Negara yang di perlukan. Kedua, demokrasi perwakilan, (*representatieve democratie*) yaitu apabila segala rakyat yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan untuk memilih wakil-wakilnya dalam DPR baik di pusat ataupun di daerah yang akan ikut menjalankan pemerintahan. Sistem demokrasi ini di terapkan di Indonesia.³⁸ Sebagai pembawa dan penyalur aspirasi rakyat, lembaga perwakilan mempunyai peran yang sangat penting, bahkan peranannya amat menentukan dalam praktek politik kenegaraan. Karena pemerintahan demokrasi merupakan sistem pemerintahan negara yang di lakukan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat, maka persoalan demokrasi langsung akan menyangkut aspek-aspek kehidupan masyarakat luas, khususnya mengenai hak dan kewajiban warga negara. Di dalam negara-negara demokrasi lainnya *System Democratie*

³⁸ Ramdlon Naning, *Op. Cit*, Hal 20

Directe itu tidak dapat dilakukan, berhubung dengan kesulitan-kesulitan praktis perihal jumlah penduduk, luas daerah dan terjalannya susunan masyarakat (*complexexity social*).

Demokrasi bukanlah hal yang statis dan dalam abad ke-20, sesudah perang dunia II Negara demokrasi telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya terbatas pada mengurus tanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus aktif berusaha menaikkan taraf hidup warga negaranya. Gagasan ini di tuangkan dalam konsep mengenai *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) atau *Sosial Service State*.³⁹ Demokrasi yang ada di negara kota (*City State*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct demokrasi*) 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 Kuno dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi sederhana, wilayahnya terbatas, serta jumlah penduduknya sedikit, sebagaimana permasalahannya belum sekomplek sekarang ini. Kedaulatan rakyat di Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct demokrasy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden.

³⁹ Meriam Budiarto, *Komunisme dan Istilah Demokrasi Dalam Terminologi Komunis*, Jakarta; Gramedia, 1988, hal 51.

b. Distribusi Kekuasaan

Dalam kekuasaan pemerintahan modern dibagi atas kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Sering kali kita temui pembagian kekuasaan itu tidak seimbang atau tidak sempurna, karena biasanya satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah bahkan saling pengaruh mempengaruhi. Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan dalam arti formil.⁴⁰ Pemisahan dalam arti materiil adalah dalam arti pembagian itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu pada tiga bagian. Sedangkan dalam arti formil adalah pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Menurut Ismail Suny pemisahan kekuasaan dalam arti materiil disebut sebagai pemisahan kekuasaan, sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebut dengan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak dilaksanakan di Indonesia, yang dilaksanakan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal.

Dalam sistem kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Pada prinsipnya pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan hanya dimaksudkan untuk

⁴⁰ Sir.W.Ivor Jennings, *The Law And The Constitutions*, cetakan keempat, London, Universiti Of London Press, 1956, hal 267. Dikutib oleh Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1983, hal 16.

membatasi kekuasaan Negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang para penguasa.

c. Pemisahan Kekuasaan

Lembaga-lembaga Negara secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan Negara yang utama. Oleh karenanya lembaga-lembaga itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga Negara yang utama yang hubungannya satu dengan yang lain diikal oleh prinsip *check and balances*. Dengan demikian, prinsip *check and balances* terkait erat dengan pemisahan kekuasaan Negara (*separation of power*) dan tidak dapat dikaitkan dengan persoalan pola hubungan antarsemua jenis lembaga negara. Misalnya dalam hubungan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.⁴¹

Unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*separatioan of power*) dalam sebuah negara. Apabila sistem pemerintahan suatu Negara yang berbeda maka pengembangan pemikiran inipun akan berbeda antara negara satu dengan yang lainnya, semua tergantung pada praktik politik, kebiasaan, dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara. Pemisahan kekuasaan sering dipahami sebagai doktrin pemerintahan yang bersifat terbatas, yang membagi kekuasaan

⁴¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Modern*, Yogyakarta, UII Press, 2007 hal 83. (Lihat putusan MKRI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai pengujian UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian UU No 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman terhadap UUD Negara RI tahun 1945. Checks And Balances antara MK dan KY, bahwa KY dapat diberi peran pengawasan, maka pengawasan itu bukan pengawasan chcks and balances dan juga bukan pengawasan kekuasaan peradilan, melainkan hanya terhadap individu-individu hakim).

pemerintah kedalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tugas legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif menjalankan hukum, dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Diantara semua kekuasaan itu tidak dapat dipisahkan dengan pengertian *checks and balance*, yang artinya bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. John Locke mengatakan kekuasaan tidak boleh dalam satu tangan, semuanya harus dipisahkan.⁴² Dalam ajaran agama islam pun telah mengajarkan pembagian pemerintahan, agama islam mengajarkan bahwa kekuasaan harus terbagi, jangan sampai terkumpul ditangan satu orang. Dengan adanya prinsip *checks and balances* maka kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi dapat dicegah.

d. Pembagian Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan suatu negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara *vertical* atau pemisahan kekuasaan secara *horizontal*. Kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam

⁴² Ni'matul Huda, *Ibid* Perkataan locke "akan menjadi cobaan yang sangat berat bagi lembaga manusia untuk memegang kekuasaan kalau organ-organ yang memiliki kekuasaan untuk membuat hukum, juga memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya, karena mereka akan mengecualikan diri mereka dari ketaatan mematuhi hukum yang mereka buat sendiri, dan mereka akan mencoba membuat dan melaksanakan hukum yang melayani kepentingan pribadi mereka dan melawan kepentingan masyarakat pada umumnya, sehingga bertentangan dengan tujuan dari masyarakat dan pemerintahan itu sendiri".

cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan kedalam beberapa organ yang tersusun secara *vertical*. Dengan begitu kekuasaan tidak sepenuhnya berada dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya sewenang-wenang

e. Lembaga Perwakilan

Fungsi dari lembaga perwakilan atau parlemen pada awalnya bukanlah sebagai lembaga pembuat Undang-Undang, akan tetapi lebih merupakan sebagai media komunikasi antara raja dengan para petinggi istana, bangsawan dan petinggi gereja. Maka tujuan dari lembaga tersebut tidak lain adalah untuk membahas atau mendiskusikan persoalan-persoalan kenegaraan.⁴³ Pembentukan lembaga perwakilan rakyat pada dasarnya bermula dari keperluan masyarakat akan hukum sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bersama disamping kebutuhan akan badan yang membuat dan memberlakukannya.⁴⁴ Sejalan dengan ide tersebut penguasa suatu negara secara keseluruhan membuat hukum atas nama rakyatnya dan memberlakukannya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama penugasan-penugasan tertentu, namun dalam hal pembuatan hukum semua pihak melibatkan diri. Keterlibatan seluruh penguasa seperti ini dikatakana sebagai pembuat hukum dalam arti luas, di masa modern ini badan perwakilan rakyat

⁴³ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, Jakarta PT RajaGrafindo Persada, 1995, hal 9.

⁴⁴ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Di Indonesia*, Jakarta, CV Rajawali, 1985, hal 44.

ditugaskan secara khusus sebagai lembaga pembuat hukum. Karena itu dikatakan fungsi parlemen dewasa ini adalah melaksanakan fungsi utama parlemen dalam arti sempit.⁴⁵

Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung dan kemudian dituangkan dalam berbagai kebijakan dan Undang-Undang. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti lembaga pemilihan, persamaan didalam hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat. Dalam setiap sistem demokrasi warga negara harus terlibat dalam bidang tertentu dalam merumuskan atau dalam pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun lewat wakil-wakilnya. Pengertian parlemen di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan lembaga Negara MPR, DPR, dan DPRD. Bahkan, sebagaimana terlihat dalam Perubahan UUD 1945, dibentuk Dewan Perwakilan Daerah yang bersama-sama DPR akan menjadikan parlemen kita terdiri atas dua lembaga (kamar) atau yang biasa disebut parlemen bikameral. Terbentuknya DPD, menjadikan kedudukan MPR akan berubah tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara.

⁴⁵ Arbi Sanit, *Ibid*, hal 44.

2. Konsep Operasional

a. Undang-Undang Dasar

Undang – Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.⁴⁶ Sedangkan Undang Undang Dasar atau Konstitusi adalah aturan –aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.

b. Tugas

Tugas adalah kewajiban atau sesuatu yang wajib dikerjakan atau ditentukan untuk dilakukan.⁴⁷

c. Wewenang

Wewenang atau wenang adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu).⁴⁸

d. Fungsi

Fungsi adalah jabatan(yang dilakukan) pekerjaan yang dilakukan.⁴⁹

e. Kedudukan dan Wewenang

⁴⁶ Indonesia, *Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945*,

⁴⁷ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta 1976 hal.1094

⁴⁸ Ibid, hal. 1150

⁴⁹ Ibid, hal. 283

Dalam kamus besar bahasa Indonesia kedudukan diartikan sebagai status (keadaan atau tingkatan badan atau Negara), dalam sebuah Negara kedudukan suatu lembaga sama atau setara dengan lembaga negara yang lain.⁵⁰ Hal ini menunjukkan bahwa suatu lembaga Negara mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda-beda. Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Walaupun tugas, fungsi dan wewenang suatu lembaga Negara berbeda bukan berarti suatu lembaga Negara tidak dapat saling berhubungan atau bekerjasama dalam merumuskan, mengawasi dan mengontrol, dan dalam membuat kebijakan atau aturan. Kedudukan dan wewenang suatu lembaga Negara yang saling keterkaitan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain adalah untuk menimbulkan suasana *checks and balances*. Hubungan tersebut dapat dilakukan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam hal pertimbangan, pengawasan dan pembentukan UU. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah. Dalam hal memberikan pertimbangan, Presiden dalam melaksanakan kekuasaan selaku kepala negara mendapat pertimbangan dari lembaga lain, dalam hal pembentukan Undang-Undang tersebut, RUU dapat berasal dari DPR maupun Presiden yang disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. RUU dapat pula berasal dari DPD yang merupakan

⁵⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hal 214.

lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara (pasal 40 UU susunan dan kedudukan DPR, DPD, MPR dan DPRD), dengan materi yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah termasuk pemekaran dan perimbangan keuangan daerah dengan pusat. Kemudian baru dibahas oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugaskan. Kewenangan DPD seharusnya lebih kuat karena dipilih langsung oleh rakyat. Terjadi ketidakseimbangan fungsi, tugas dan wewenang DPD mengakibatkan sistem *bicameral* menjadi semu.

f. Sistem Ketatanegaraan

Dalam istilah Yunani kata sistem dijabarkan menjadi ‘*Systema*’, yang berarti “suatu kesatuan tersusun secara rapi atas bagian-bagian berikut rincian-rinciannya, sedemikian rupa hingga mencapai tujuan yang sudah pasti”.⁵¹ Secara etimologi “sistem” adalah sekelompok bagian-bagian yang bekerja sama dan menjadi satu kesatuan untuk melakukan suatu maksud, misal sistem pemerintahan.⁵² Menurut Moh.Kusnardi sistem adalah “bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan”.⁵³ Sistem dalam kamus besar bahasa

⁵¹ ST.Munadjat, 1981 : 139. dikutip dari Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hal 65.

⁵² Dasril Radjab, *Ibid*, hal 64.

⁵³ Dasril Radjab, *Ibid*, hal 65.

Indonesia adalah seperangkat unsur yang teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.⁵⁴

Dalam kamus besar bahasa Indonesia Tata Negara adalah seperangkat prinsip dasar yang mencakup peraturan susunan pemerintah, bentuk Negara, yang menjadi dasar pengaturan suatu Negara.

Ketatanegaraan ialah segala sesuatu tentang tata negara. Sistem ketatanegaraan adalah seperangkat alat-alat atau organ-organ negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dengan fungsi dan peran masing-masing yang di atur dalam sebuah aturan dasar atau konstitusi.⁵⁵ Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, tidak menganut sitem dari negara manapun, tetapi merupakan suatu sistem yang khas menurut pribadi bangsa Indonesia. Hubungan antar alat kelengkapan Negara menimbulkan sistem ketatanegaraan.

Sistem ketatanegaraan tidak mengenal suatu bentuk yang baku, melainkan disesuaikan dengan kondisi obyektif Negara. Di Indonesia ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap sususnan, kedudukan dan kekuasaan MPR ini menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (*bicameral*).⁵⁶ Pertama, kebutuhan dalam perubahan sistem ketatanegaraan, missal susunan

⁵⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit*, hal 849.

⁵⁵ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta, liberty, hal 1.

⁵⁶ Hasanudin Rahman Daeng Naja, Dewan Perwakilan Daerah Bicameral Setengah Hati, Yogyakarta, media pressindo, 2004, hal 11-12.

MPR menmbulkan adanya perangkapan jabatan antara anggota MPR yang juga anggota DPR. Kedua, kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Ketiga, sudah saatnya menerapkan sistem *check and balance* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokrasi.

g. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan terdiri dari dua kata yaitu sistem dan pemerintahan. Pemerintah dalam pengertian praktis dan populer adalah mereka yang menjadi pejabat untuk memerintah atau menjalankan negara. Menurut Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim Pemerintahan dalam arti luas adalah;

“Segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan raketnya dan kepentingan yang tidak hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan tugas-tugas yang lain juga, termasuk legislati dan yudikatif”.⁵⁷

Pemerintahan dalam arti sempit adalah kekuasaan eksekutif.⁵⁸

Dalam bahasa Indonesia pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Uraian-uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah sekelompok organ atau alat pemerintah baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit yang bekerja bersama-sama untuk menjapai tujuan dari pemerintah atau negara itu, dan telah ditentukan

⁵⁷ Dikutib dari Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hal 65.

⁵⁸ J.C.T. Simorangkir, di kutib dari Dasril Radjab, *Ibid*.

sebelumnya. Pada umumnya sistem pemerintahan itu dikenal dua macam, pertama sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.⁵⁹ Sistem pemerintahan Presidensial mempunyai ciri presiden sebagai kepala Negara memegang kekuasaan tertinggi, presiden dipilih langsung oleh rakyat, presiden memegang kekuasaan eksekutif, masa jabatan presiden ditentukan dengan pasti dalam UU. Ciri sistem pemerintahan parlementer adalah kekuasaan pemerintah atau eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer dipegang oleh Dewan Menteri, Menteri kabinet sebagian ada yang terdiri atas anggota parlemen, ketua dewan menteri bertanggung jawab pada parlemen, kepala Negara dengan saran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahnya diadakan pemilu.

h. Sistem Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis "*contituer*" yang berarti membentuk.⁶⁰ Menurut kamus bahasa Belanda *constitutie* adalah Undang-Undang Dasar.⁶¹ Menurut Sri Soemantri dan Dahlan Thaib konstitusi adalah "suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara".⁶² G.J Wolhoff

⁵⁹ Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, Bandung, PT Eresco, 1988, hal 133-134.

⁶⁰ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hal 13.

⁶¹ Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002, hal 85.

⁶² Dikutib dari buku Sobirin Malian, *Ibid*, hal 13.

mengatakan bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.⁶³ Secara yuridis yaitu aturan yang memuat seluruh aturan dasar sebuah negara atau bisa disebut Undang-Undang Dasar.⁶⁴ Menurut Sri Soemantri Konstitusi dalam suatu negara harus mengatur tiga muatan pokok : hak asasi warga negara dijamin negara, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan lembaga negara secara mendasar.⁶⁵ Sistem konstitusi adalah suatu kesatuan aturan sebagai aturan tertinggi secara hirarki dalam sebuah negara yang mengatur kekuasaan politik, jaminan perlindungan terhadap HAM, prosedur peradilan, cita-cita dan tujuan negara.

Pembagian dan pembentukan alat kelengkapan negara harus disesuaikan dengan kebutuhannya, hal itu didasarkan hanya untuk terwujudnya tujuan Negara. Presiden menurut Undang-Undang memegang kekuasaan pemerintahan menurut (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) berkedudukan pula sebagai kepala pemerintahan.⁶⁶ MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, karena MPR tidak lagi dipilih rakyat melainkan hanya representasi dari DPR dan DPD dan kewenangan-kewenangannya saat ini dibatasi maka kedudukan MPR sejajar dengan

⁶³ G.J Wolhoff, *pengantar ilmu hukum tata negaa RI*, Timun Mas, Jakarta 1960, hal 19 mengatakan .Undang-Undang Dasar (konstitusi),...dst. (Dalam bukunya Sumbodo Tikok, Hukum Tata Negara, Bandung, PT Eresco, 1988, hal 114).

⁶⁴ F.Lassale, pengertian sosiologis konstitusi adalah faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. konstitusi menurut yuridis adalah suatu naskah memuat semua bangun Negara dan sendi-sendi pemerintahan. dikutip dalam Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, jogjakarta, UII Press, 2001, hal 41.

⁶⁵ J.G. Steengeek. Dikutib dalam bukunya Dasril Radjab, *Op. Cit*, hal 78.

⁶⁶ Juniarto, *Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1986, hal 41.

lembaga tinggi lainnya. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara menurut sistem ketatanegaraan berdasarkan (Pasal 25 UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD). Fungsi dan kewenangan DPR sangat besar di bandingkan dengan lembaga legislatif lainnya seperti DPD, yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan.⁶⁷

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan yuridis-normatif yaitu suatu metode pendekatan yang meninjau dan membahas obyek penelitian dengan menitik beratkan pada norma atau kaidah-kaidah hukum positif yang berlaku di Indonesia.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian yang bersifat deskriptif analisis dan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki

⁶⁷ Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama (pasal 25 huruf a UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD). Fungsi anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja Negara bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD (pasal 25 huruf b UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD). Fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD Negara RI 1945, UU dan peraturan pelaksana (pasal 25 huruf c UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD).

dengan menggambarkan norma-norma hukum positif yang berlaku di Indonesia beserta aspek politik yang melatarbelakangi norma hukum positif, tetapi juga menganalisis faktor-faktor yang ada. Penelitian kualitatif adalah memberikan uraian yang bersifat penyajian kata-kata.⁶⁸ Artinya tidak di dasarkan pada pengumpulan data, tetapi berdasarkan kenyataan yang bersifat global atau umum, maka data-data yang ada merupakan kenyataan yang berlaku sifatnya nyata yang berlaku di masyarakat.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah data dasar yang berupa data sekunder. Data sekunder adalah data yang di peroleh dari buku pustaka, yang mempunyai ruang lingkup yang sangat luas meliputi data atau informasi, penelaahan dokumen, hasil penelitian sebelumnya, dan bahan kepustakaan seperti buku-buku, artikel, jurnal, literatur, koran, majalah, internet, dan bahan-bahan hukum lainnya.

a. Sumber Data

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a) Undang-Undang Dasar 1945

b) Amandemen I Undang-Undang Dasar 1945

⁶⁸ Suwardi Endraswara, *Metodologi Penelitian Sastra*, Yogyakarta, Pustaka Widyatama, 2003, hal 5. Penelitian kualitatif dilakukan dengan tidak mengutamakan angka-angka, tetapi mengutamakan penghayatan terhadap interaksi antar konsep yang sedang dikaji secara empiris.

- c) Amandemen II Undang-Undang Dasar 1945
- d) Amandemen III Undang-Undang Dasar 1945
- e) Amandemen IV Undang-Undang Dasar 1945
- f) Undang-Undang No.22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD
- g) Rancangan Undang-Undang Tentang Susduk MPR, DPR, DPD
- h) Undang-Undang tentang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilu.
- i) Undang-Undang No.32 tahun 2004 Perubahan
- j) Tata tertib DPR
- k) Tata tertib DPD
- l) Tata tertib MPR
- m) Risalah
- n) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari data sekunder dari bahan hukum primer, yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data informasi, literatur, buku, koran, dan majalah.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk melakukan penelitian diperlukan data yang cukup. Pengumpulan data tersebut harus dengan cara dan teknik tertentu agar data tersebut benar-benar sesuai dengan interpretasi. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data sekunder dengan cara mencari dan memanfaatkan peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel, jurnal, download di

internet maupun arsip-arsip dan bahan-bahan hukum yang relevan dengan penulisan hukum tentang Kedudukan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

5. Teknik Analisis Data

Setelah data yang diperlukan dalam penelitian terkumpul, maka langkah selanjutnya ialah analisis data. Analisis data mempunyai kedudukan penting dalam penelitian untuk mencapai tujuan penelitian.

Analisis data yang digunakan adalah melalui tiga tahap, yaitu : mereduksi data, klasifikasi, interpretasi, penyajian, dan kemudian menarik kesimpulan. Kegiatan komponen itu dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Reduksi Data

Merupakan kegiatan yang bertujuan untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting yang muncul dari catatan dan pengumpulan data yang berkaitan dengan bidang yang diteliti. Proses ini berlangsung terus-menerus sampai laporan akhir penelitian selesai.

b. Klasifikasi

Penyusunan bersistem di kelompok atau golongan menurut kaidah atau standart yang ditetapkan.

c. Interpretasi

Memberikan penafsiran / pandangan teoritis terhadap realita

d. Penyajian Data

Dari data yang telah dikumpulkan dan direduksi kemudian disajikan menjadi informasi yang selanjutnya menjadi bahan untuk penarikan kesimpulan yang meliputi berbagai jenis keterangan.

e. Penarikan Kesimpulan

Pendapat akhir berdasarkan uraian – uraian sebelumnya.

H. Sistematika Skripsi

Untuk mempermudah pemahaman dan memperoleh gambaran yang jelas mengenai seluruh isi dari penulisan hukum ini, berikut sistematika skripsi ini :

BAB I disajikan dalam judul pendahuluan bertujuan sebagai cara pedoman berfikir awal untuk acuan agar peneliti tidak menyimpang dari pokok persoalan. Pendahuluan berisi, latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep operasional, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II uraian dalam bab ini terdiri dari Tinjauan pustaka berisi tinjauan umum tentang demokrasi dan tinjauan umum tentang lembaga perwakilan. Tinjauan umum tentang demokrasi meliputi, pengertian demokrasi, sejarah demokrasi. Tinjauan Umum tentang lembaga perwakilan meliputi, pengertian lembaga perwakilan, teori lembaga perwakilan. fungsi lembaga perwakilan, lembaga perwakilan indonesia.

BAB III yang disajikan dalam uraian ini adalah hasil penelitian dan pembahasan dari : bagaimanakah hubungan DPD dengan lembaga legislasi negara dalam sistem keataegaraan RI, faktor-faktor apakah yang menyebabkan tugas dan kewenangan DPD terbatas.

BAB IV yang disajikan dalam bab ini adalah penutup yang berisi tentang simpulan dan saran.