

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kelembagaan Negara

1. Pembagian Kekuasaan Negara (*Separation of Powers*)

Mengacu pada konsep trias politika semisalnya ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif⁸. Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi-fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan pada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan trias politika telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang-undang menjadi kewenangan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan yudikatif⁹.

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara masing-masing. Trias politika pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang¹⁰.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. hlm 34

⁹ *Ibid.* Hlm 56

¹⁰ Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 2002. hlm 30

Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Doktrin yang murni pemisahan kekuasaan dirumuskan untuk menentukan dan menjaga kebebasan politik dengan membagi kekuasaan pemerintah ke dalam tiga cabang atau departemen yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Pada masing-masing cabang pemerintah harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendiri dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, untuk yang mengisi ke tiga agen pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang mengawasi (*check*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara¹¹.

Teori pembagian kekuasaan sangat diperlukan dalam sistem suatu ketatanegaraan, dikarenakan para penyelenggara negara mereka bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itu diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (*check and balance*). Operasionalisasi dari teori *check and balance* menurut fuadi, dapat dilakukan melalui :¹²

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang yang lainnya.
4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007. Hlm 40

¹² *Ibid.* Hlm 55

5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Montesquieu menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kemedekaan kekuasaan yudikatif. Argumentasi yang dikemukakan pemikiran ini adalah bahwa kekuasaan yudikatif yang merdeka, secara maksimal dapat melindungi hak-hak warga negara dari kekuasaan yang despotis¹³. Menurut C.F. Strong, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif inilah yang secara teknis disebut dengan istilah Government (Pemerintah) yang merupakan alat alat perlengkapan negara.

2. Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹⁴

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" diartikan sebagai : (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur. Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata staatsorgaan itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae

¹³ *Ibid.* Hlm 60

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27

yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.

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 (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *ndefencie*; (iii) fungsi *nancie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) 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 (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.¹⁵

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.¹⁶

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk

¹⁵ *Ibid*, hlm 29

¹⁶ *Ibid*, hlm 37

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.¹⁷ Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.¹⁸

B. Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif di Indonesia atau *representatives bodies* adalah struktur politik yang mewakili rakyat Indonesia dalam menyusun undang-undang serta melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang oleh badan eksekutif di mana para anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Struktur-struktur politik yang termasuk ke dalam kategori ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

a. Sebelum Reformasi

Dalam perspektif historis, cikal bakal MPR kini adalah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang beroperasi tahun 1945 hingga 1949. Saat itu, tata negara Indonesia belumlah semapan sekarang. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18

¹⁷ *Ibid*, hlm 80

¹⁸ *Ibid*, hlm 81

Agustus 1945 menetapkan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Dalam masa itu belumlah ada struktur legislatif bernama MPR. Namun, dalam Aturan Peralihan UUD 1945 termaktub bahwa sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk oleh UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945 bahwa, kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. MPR adalah lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enunsiatif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga Negara lainnya. Majelis inilah yang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh Majelis.¹⁹ Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah “Mandataris” dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis.²⁰

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, ternyata baik pada MPRS masa Orde Lama maupun masa Orde Baru, semua anggotanya diangkat oleh Presiden. MPRS hanya berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Ini berarti, bahwa Presiden telah mencampuri bahkan membatasi wewenang MPRS. Dari praktik-praktik di atas maka semasa MPRS Orde Lama, Majelis bukan lagi sebagai lembaga negara yang tertinggi, MPRS mempunyai kedudukan di bawah Presiden. Para pimpinan MPRS yang diangkat adalah juga sebagai menteri yang memegang departemen-departemen, ini berarti kekuasaannya jelas berada di bawah Presiden berdasarkan Pasal 17 UUD 1945. Dengan demikian, pada MPRS

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 110.

²⁰ *Ibid*, hlm 115

masa 1960 s.d. 1965 bukanlah Lembaga Tertinggi Negara, tetapi suatu Majelis yang kedudukannya di bawah Presiden.²¹

Majelis Permusyawaratan Rakyat sementara dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 2 tahun 1959. Dasar hukumnya adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu. Isi dari Penpres tersebut adalah:

- 1) MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah utusan-utusan daerah dan golongan;
- 2) Jumlah anggota MPR ditetapkan Presiden;
- 3) Yang dimaksud daerah dan golongan adalah Daerah Swatantra Tingkat I (setara provinsi) dan Golongan Karya (fungsional);
- 4) Anggota tambahan MPRS diangkat Presiden dan mengucapkan sumpah menurut agama di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden; dan
- 5) MPRS punya ketua dan beberapa wakil ketua yang diangkat Presiden.

Jumlah anggota MPRS yang dibentuk kemudian, didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 199 tahun 1960, adalah 616 orang. Jumlah ini terdiri dari 257 Anggota DPR-GR, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah.

Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan ‘45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan

²¹ Budiman B. Sagala, *Tugas Dan Wewenang MPR*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982), hlm.77.

Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.

Setelah adanya Supersemar tahun 1966 dan runtuhnya orde lama serta memasuki orde baru cara pengisian keanggotaan MPR sesuai dengan TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 dan UU No 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat dilakukan melalui tiga cara yaitu: melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan/penunjukan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.

Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah. Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilu. Sedangkan cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.²²

b. Sesudah Reformasi

Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara.

²² Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Bandung, Nusamedia, hal. 186

MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut. Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR. Keanggotaan MPR pada periode ini masih diisi oleh utusan-utusan daerah serta utusan-utusan golongan.

Setelah adanya perubahan UUD 1945 dengan ditetapkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) melalui Perubahan Kedua UUD 1945 resmi menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembangkan mekanisme hubungan ‘*checks and balances*’ yang lebih fungsional.²³ Dengan perubahan ini, ditambah lagi dengan diadopsinya ketentuan mengenai pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat sehingga Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, maka kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara mengalami perubahan mendasar. MPR kehilangan sebagian fungsi dan wewenangnya, kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, namun merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti :Presiden, BPK, MA, MK, dan KY.

Sementara Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 sampai dengan sekarang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan dan digantikan oleh DPD. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. MPR sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, justru tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR tidak lagi memilih

²³ Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH-UII Press, Cet.1, 2003), hlm. 74

Presiden karena sejak pemilu tahun 2004 Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

2. Dewan Perwakilan Rakyat

DPR adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam kerangka membentuk suatu tatanan hidup sesuai dengan kehidupan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidakjelasan atau tumpang tindih dengan lembaga negara lainnya.

Selama ini banyak terjadi banyak perubahan baik dari fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi saat ini mengalami perkembangan yang sangat signifikan, sejarah perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut :

a. DPR Masa Orde Lama

Pada masa ini lembaga-lembaga negara yang damanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislaif di Indonesia. KNIP merupakan badan pembantu presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).²⁴

Seluruh anggota KNIP menjalankan tugasnya sebagai DPR dan MPR sampai tahun 1949, hingga berdirinya negara Republik Indonesia Serikat. Pada mulanya KNIP tidak memiliki peraturan tata tertib, baru pada tahun 1949 ada peraturan tata tertibnya. Peraturan

²⁴ *Ibid*, hlm 25

tata tertib tersebut mengatur pula hak-hak yang dimiliki anggota BP-KNIP, yaitu hak mengajukan usul, hak interpelasi, hak pengusutan dan hak pertanyaan.²⁵

Pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) kewenangan yang dimiliki DPR terus berkembang. Hal ini ditandai dengan hak yang dimiliki DPR antara lain adalah hak budget, hak inisiatif, dan hak amandemen, menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) bersama-sama dengan pemerintah, hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket.²⁶

Setelah praktik demokrasi liberal secara konstitusional dilakukan melalui negara Federasi RIS dengan konstitusinya, pada tahun 1950 Indonesia meneruskan sistem demokrasi liberal melalui UUDS 1950. Pada masa UUDS 1950, bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum tahun 1955 berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Pemilihan umum ini untuk memilih keanggotaan lembaga DPR dan Konstituante. Pembentukan Konstituante merupakan pelaksanaan dari Pasal 134 UUDS 1950 yang berbunyi “Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersamasama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.” Tetapi Konstituante mengalami kesulitan atau kemacetan dalam melahirkan UUD baru, sementara itu krisis politik semakin meningkat. Akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi pembubaran Konstituante, penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950.²⁷

Mengenai DPR, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 yang intinya mengatakan bahwa DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 tetap menjalankan tugasnya menurut UUD 1945. Penetapan ini didahului dengan adanya surat presiden tertanggal 13 Juli 1959 yang ditujukan kepada ketua DPR. DPR ini hanya bekerja hingga 24

²⁵ Muchtar Pakpahan, 1994, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 54-55

²⁶ B N Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm 118

²⁷ Alfian, 1993 “Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang Diinginkan oleh UUD 1945”, dalam Sri Soemantri, ed., *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 288.

Juni 1960 karena adanya perselisihan antara pemerintah dengan DPR mengenai penetapan anggaran belanja negara tahun 1960. Perselisihan inilah yang menyebabkan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada saat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) didirikan dengan penetapan presiden No 4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR ini berbeda sekali dengan DPR sebelumnya karena DPR-GR berkerja dalam susunan dimana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintahan, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin didalam tata tertib DPR-DR yang dituangkan dala Peraturan Presiden No 14 Tahun 1960.²⁸

b. DPR Masa Orde Baru

Pada masa penegakkan orde baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengaami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No 10/1966, DPR-FR masa orde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari orde lama ke orde baru. sidang umum MPRS 1967 oleh jendral Soeharto yang menggantikan presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.²⁹

c. DPR Masa Reformasi

DPR periode 1999-2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa reformasi setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat pemilu tersebut membuahkan hasil, pada 7 juni

²⁸ *Ibid*, hlm 140

²⁹ *Op Chit*, hlm 230

1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Pada Masa periode 1999-2004 keanggotaan DPR masih di isi oleh Fraksi ABRI karena masih berlakunya Dwi Fungsi ABRI pada saat itu. Pada periode 1999-2004 untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di bidang urusan logistik, presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah ketetapan MPR No III Tahun 1978 Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarno Putri DPR hasil pemilu tahun 1999.

Akan tetapi Semenjak pemilu 2004 sampai dengan sekarang serta tidak diberlakukannya lagi Dwi Fungsi ABRI maka fraksi-fraksi yang menduduki DPR murni berasal dari partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPR. Dalam Pemilu tahun 2004 ini, mulai dikenal secara resmi lembaga perwakilan rakyat yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR merupakan representasi dari jumlah penduduk sedangkan DPD merupakan representasi dari wilayah.

DPR setelah pemilu 2004 adalah lembaga tinggi negara di Indonesia yang secara formil dan materil mewakili rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Ditinjau adari aspek ketatanegaraan, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. DPR memegang kekuasaan pembentukan Undang Undang
2. Setiap rancangan Undang Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. DPR mempunyai fungsi legislaif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
4. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
5. setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas;
6. Anggota DPR berhak mengajukan usul Rancangan Undang Undang;

7. peraturan pemerintah pengganti Undang Undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang selanjutnya.

d. Tata Tertib DPR

Bahwa dalam rangka melaksanakan kehidupan kenegaraan yang demokratis konstitusional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memandang perlu memiliki Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib yang mengatur susunan dan kedudukan, hak dan kewajiban, serta pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia beserta alat kelengkapannya, sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perlu membentuk Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib.

a) Fungsi DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dimana fungsi DPR diatur pada pasal :

1) Pasal 4

1. DPR mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

2. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Pasal 5

1. Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden
3. Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

2. Wewenang DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dimana wewenang DPR diatur pada pasal :

1. Pasal 6

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain.
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undangundang.
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

3. Tugas DPR

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dimana tugas DPR diatur pada pasal :

1. Pasal 7

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan prolegnas.
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang.
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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.
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah.
- e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
- f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.
- g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

3. Dewan Perwakilan Daerah

DPD RI adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (disingkat DPD RI), sebelumnya pada tahun 2004 DPD RI lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.³⁰ Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) tahun 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar tidak hanya pada tatanan kenegaraan dan sistem pemerintahan saja tetapi juga terhadap beberapa lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat kewenangan baru secara signifikan di dalam konstitusi. Sedangkan di sisi lainnya, adapula lembaga negara yang kemudian dikurangi kewenangannya dibanding sebelum adanya amandemen tersebut. Bahkan ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak lagi relevan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara ke depannya.³¹

Secara formal konstitusional, DPD RI mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004. Sebelumnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) pra amandemen UUD 1945 dijelaskan bahwasannya anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan-utusan Golongan (UG) dan Utusan-utusan Daerah (UD). Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia dinilai banyak melakukan penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak

³⁰ Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014, hlm 225

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, ... 161

demokratis bahkan dinilai tidak lagi mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah. Sehingga diusulkan untuk menghapus utusan golongan dan utusan daerah ini karena konsep dari utusan golongan dan utusan daerah ini sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi serta kericuhan politik.³²

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk .³³

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Di dalam Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 jumlah anggota DPD RI ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD RI menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan DPD RI juga dilakukan dalam pemilu langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena DPD RI

³² Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, hlm 154.

³³ A. M. Fatwa, 2009, *Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, hlm 314

merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (regional representation).³⁴

Berkenaan dengan tujuan terbentuknya lembaga DPD RI ini maka dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam Pasal 22D UUD NRI tahun 1945 sebagai berikut, bahwasannya lembaga DPD RI berwenang:

- 1) Dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
- 3) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hlm 39.

Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D di atas, UUD NRI tahun 1945 secara tegas mengatur tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.³⁵ Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana mestinya kewenangan yang seharusnya diberlakukan pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bicameral lainnya. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga DPD RI ini meliputi tiga hal yakni legislasi, pertimbangan dan pengawasan, apabila dijabarkan dari ketiga kewenangan diatas, maka dapat diketahui sebagai berikut:³⁶

- 1) Fungsi legislasi dalam hal legislasi keberadaan dari lembaga DPD RI ini hanya sebatas untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Fungsi pertimbangan, DPD RI juga diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas RUU APBN, maupun RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan BPK.
- 3) Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD RI dalam hal ini mengenai kedaerahan. Juga dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan. Pengawasan secara tidak langsung DPD RI juga dapat terjadi dengan menerima laporan BPK saja. Hasil-hasil pengawasan yang dilakukan oleh

³⁵ Lubis M. Solly, 2003 *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (United Nations Development Programme) hlm 62

³⁶ *Ibid*, hlm 70

lembaga DPD RI ini kemudian disampaikan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan untuk kemudian ditindaklanjuti.