

**PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN BIKAMERAL  
INDONESIA DAN PERANCIS**

(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

**SKRIPSI**



Oleh:

**RYAN KHARISMA AKBAR**

No. Mahasiswa: 14410576

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

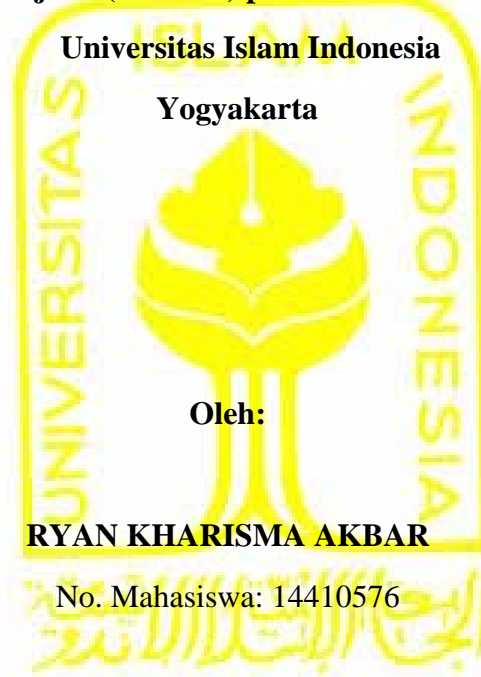
**2018**

**PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN BIKAMERAL  
INDONESIA DAN PERANCIS**

(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**



**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN  
BIKAMERAL INDONESIA DAN PERANCIS  
(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

pada Tanggal 9 September 2018



Yogyakarta, 9 September 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Drs., Dr., Muntoha, S.H., M.Ag)

NIK. 914100101



**PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN  
BIKAMERAL INDONESIA DAN PERANCIS  
(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada tanggal 12 Oktober 2018 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 23 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr.Drs.H. Muntoha, S.H., M.Ag
2. Anggota : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Tanda Tangan

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ryan Kharisma Akbar

No. Mahasiswa : 14410576

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN  
BIKAMERAL INDONESIA DAN PERANCIS  
(Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun

Yogyakarta, 9 September 2018

Yang membuat pernyataan,



(Ryan Kharisma Akbar)

NIM. 14410576



## **CURRICULUM VITAE**

1. Nama Lengkap : Ryan Kharisma Akbar
2. Tempat Lahir : Kutai Kartanegara
3. Tanggal Lahir : 28 juli 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Nalen Gg Godo Inten UH VI No. 198 RT 36  
RW 15 Umbulharjo Yogyakarta
7. Alamat Asal : Arwana Blok. F RT 16, Kutai Kartanegara,  
Kaltim
8. Identitas Orang Tua / Wali
  - a. Nama Ayah : Horiansyah  
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : Dara Risky  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga  
Alamat Wali : Arwana Blok. F RT 16, Kutai Kartanegara,  
Kaltim
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Muhammadiyah
  - b. SMP : SMP Islam Terpadu Nurul Ilmi
  - c. SMA : MAN Unggul Tenggarong
10. Hobi : Nonton, Touring

Yogyakarta, 4 September 2018

Yang bersangkutan,

**( Ryan Kharisma Akbar )**  
**NIM 14410571**

## HALAMAN MOTTO

*“Dan aku belum pernah kecewa dalam berdoa kepada-Mu, wahai Tuhanku”*

**(QS. Maryam: 5)**

*“Tidak ada tempat berhenti di jalan ini, sikap lamban berarti mati, mereka yang bergerak merekalah yang maju, yang berhenti walau sejenak pasti tergilas”*

**(Muhammad Iqbal)**

*“Wahai yang maha cinta, sandingkanlah aku dengan jiwa pilihan-Mu, yang karena kebbaikanku-baikkannya ia, tapi jika ia lebih baik-baikkannya aku”*

**(RKA)**



## HALAMAN PERSEMBAHAN



*Allah SWT Pemilik Jiwa dan Raga ku  
Rasulullah, Muhammad SAW selaku Panutan ku  
Papa dan Mama sebagai Inspirasi serta pembimbing Hidup ku  
Saudara-saudara ku  
Sahabat-sahabat Seperjuangan ku  
Universitas Islam Indonesia Almamater ku*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum wr. wb.*

Salam Sejahtera bagi kita semua

Puji syukur penulis limpahkan atas kehadiran Allah SWT, atas berkah dan rahmat-Nya berupa ide, kesehatan, waktu dan kemudahan yang diberikan-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)”. Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, sahabat dan para pengikutnya dan Insya Allah sampai kepada kita semua sebagai umat akhir zaman.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini banyak pihak yang telah membantu baik moril maupun spiritual. Oleh karena itu dengan kerendahan hati penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih atas segala bantuan, bimbingan, dan dukungan yang telah diberikan kepada:

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Abdul Jamil, SH., M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Dr. Muntoha, SH., M.Ag selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktunya dengan penuh keikhlasan dan kesabaran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Prof. Dr., Mahfud MD, SH., SU. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah mengarahkan dan membimbing penulis selama masa perkuliahan sampai selesai.

5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis dari semester I sampai semester akhir, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, ilmu dan pengetahuan tersebut akan penulis jaga dan manfaatkan sebagai bekal untuk menghadapi dunia Pendidikan selanjutnya ataupun dunia kerja.
6. Seluruh Karyawan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan pelayanan pada mahasiswa dengan baik selama penulis menempuh studi.
7. Papa H. Horiansyah dan Mama Hj. Dara Risky selaku orang tua yang penulis sangat sayangi dan cintai. Terima kasih atas doa, kasih sayang, dukungan, motivasi, semangat, nasihat, dan pelajaran hidup yang telah diberikan untuk membuat penulis menjadi orang yang lebih baik lagi.
8. Keempat adik-adik saya Riznanda, Rif'at, Rira dan Rafif yang telah memberikan motivasi dan dukungan dalam menyelesaikan skripsi.
9. Sahabat-sahabat seperjuangan selama masa perkuliahan, dan masih akan terus menjadi sahabat seperjuangan selama meraih masa depan, Adib, Danang, Haryo, Indra, Rifky, Yusuf, Ilham, Rasyid, Fazlur, Ade, serta masih banyak lagi.
10. Seluruh teman-teman mahasiswa Fakultas Hukum angkatan 2014 terima kasih telah membantu selama kuliah dan penyelesaian skripsi.
11. Semua pihak yang telah membantu dalam menyusun karya tulis ilmiah ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa karya tulis ilmiah ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu penulis menerima dengan senang hati kritik dan saran yang bersifat membangun. Semoga karya tulis ilmiah ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan bagi penulis, teman, maupun masyarakat luas.

*Wassalamu'alaikum wr. wb*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR.....	iii
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH.....	iii
CURRICULUM VITAE.....	v
HALAMAN MOTTO.....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xiii

### **BAB I. PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Orisinalitas Penelitian.....	9
E. Tinjauan Pustaka.....	10
F. Metode Penelitian.....	16
G. Sistematika Penulisan.....	18

### **BAB II. TEORI TENTANG NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN, SERTA SISTEM BIKAMERAL**

A. Teori Negara Hukum dan Demokrasi.....	20
B. Lembaga Perwakilan.....	30

C. Sistem Bikameral .....	38
---------------------------	----

**BAB III. PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN BIKAMERAL INDONESIA DAN PERANCIS**

A. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Indonesia dan Perancis .....	43
A.1. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Indonesia .....	43
A.2. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Perancis .....	55
B. Perbedaan Tugas, Fungsi, dan Wewenang Lembaga Perwakilan di Indonesia dan Perancis .....	61
C. Analisis Mengenai Tugas, Fungsi, dan Wewenang Lembaga Perwakilan di Indonesia dan Perancis .....	65

**BAB IV. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	70
B. Saran.....	71

**DAFTAR PUSTAKA**

## **ABSTRAK**

*Studi dengan judul “Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang) bertujuan untuk mengetahui penerapan sistem bikameral Indonesia yang dibandingkan dengan sistem bikameral di Perancis serta mengetahui perbedaan tugas, fungsi, dan wewenang sistem bikameral di Indonesia dan Perancis. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum normatif. Data penelitian bersumber dari bersumber dari data primer dan data sekunder yang diperoleh dengan cara studi dokumen serta studi pustaka, yang diolah dengan pendekatan yuridis normatif dan dianalisis dengan analisis deskriptif-kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian ini permasalahan utama muncul di DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia. DPD sangat terbatas perannya dalam parlemen karena hanya dapat mengajukan rancangan dan memberi pertimbangan namun tidak mendapat tempat yang sejajar dengan DPR, sehingga DPR dapat dikatakan memiliki kendali yang kuat atas parlemen di Indonesia. Hal ini jelas membuat lembaga perwakilan di Indonesia masihlah sangat lemah apabila dibandingkan dengan lembaga perwakilan yang ada di negara Perancis yang memiliki sistem bikameral yang kuat. Berdasarkan pemaparan terkait tugas, fungsi, dan wewenang dari lembaga perwakilan di Perancis yaitu Senat dan National Assembly. Kedua lembaga perwakilan tersebut dapat disebut sebagai lembaga perwakilan bikameral yang kuat apabila dilihat dari segi pembagian tugas, fungsi dan wewenangnya kedua lembaga ini sejajar. Senat dan National Assembly apabila terdapat perbedaan dalam memutuskan keputusan undang-undang maka dilakukan berdasarkan mekanisme one chamber decision dalam hal ini kamar pertama yang menentukan. Senat dan National Assembly sama-sama memiliki kewenangan mengajukan mosi tidak percaya kepada kebijakan pemerintah. Oleh karena itu negara Perancis dijadikan negara pembanding bagi Indonesia. Hal ini terlihat apabila menilik dari berjalannya sistem bikameral yang ideal dan bersifat kuat yang patut ditiru bagi parlemen di Indonesia.*

*Kata kunci : Lembaga Perwakilan, Sistem Bikameral*

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat pada suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa. Pengertian negara tersebut adalah pengertian konstitutif suatu negara, sehingga ada beberapa aspek negara yang dimaksud adalah sebagai berikut, yaitu: <sup>1</sup>

1. Negara adalah organisasi dari sekelompok orang yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah (territorial)
2. Negara sebagai suatu asosiasi bertindak berdasarkan undang-undang yang dibuat oleh pemerintah
3. Negara berfungsi sebagai pemelihara ketertiban masyarakat.
4. Negara dianugerahi atau diberi kekuasaan yang bersifat memaksa oleh undang-undang untuk memelihara ketertiban masyarakat tersebut.

Aspek terpenting dari keempat unsur negara yang disebut dalam definisi tersebut adalah kekuasaan yang bersifat memaksa dan berlaku secara sah merupakan unsur pokok yang membedakan negara dengan bentuk pergaulan hidup manusia yang lain.<sup>2</sup>

Kekuasaan yang bersifat memaksa yang dimiliki harus dipergunakan oleh negara untuk menyelenggarakan kepentingan bersama anggota masyarakat yang mendirikan negara. Kekuasaan negara tidak boleh dipergunakan untuk kepentingan golongan penguasa ataupun kepentingan sekelompok orang. Bahkan, kekuasaan yang dimiliki

---

<sup>1</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014, hlm 37-38

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

negara tidak boleh dipergunakan oleh penguasa dengan alasan untuk kepentingan negara padahal untuk kepentingan pribadi penguasa. Demikian juga bahwa kekuasaan negara tidak dapat dipergunakan dengan alasan untuk kepentingan negara tetapi dengan cara-cara yang melanggar prinsip-prinsip dasar kehidupan bernegara.<sup>3</sup>

Negara harus berjalan dengan adanya suatu aturan yang bersifat mengikat yaitu aturan hukum serta sanksi yang mampu membuat masyarakat hidup tertib dan keamanan terjaga.

Hukum ini lahir untuk mengatur dan menyelaraskan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda di anggota-anggota masyarakat. Satu hal yang penting dari hukum ini adalah sifatnya yang dipaksakan dengan sanksi. Sanksi inilah yang menjadi pembeda hukum dari aturan tingkah laku yang lain.<sup>4</sup>

Apabila kita merujuk konsep hukum masa kini, maka bangunan dasar negara harus merespons realitas sosial (*social reality*), dan respons terhadap realitas sosial agar teratur atau memiliki keteraturan adalah dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka. Keterikatan warga negara pada hukum merupakan upaya untuk menemukan kembali esensi negara didirikan. Bahwa negara didirikan adalah untuk melindungi kemerdekaan individu, dan untuk melindungi kemerdekaan individu itu, negara membuat hukum sebagai “alat bantu sosial” untuk menciptakan keteraturan.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 42.

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 1993), hlm. 71.

<sup>5</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 14.



Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana terakhir diubah pada tahun 1999, 2000, 2001 sampai tahun 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasa (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa. Belajar dari kekurangan sistem demokrasi politik di berbagai Negara di dunia, yang menjadikan Undang-Undang Dasar ini juga berisi dasar-dasar pikiran mengenai demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial. Karena itu, Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan sekaligus konstitusi sosial yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik dan ekonomi maupun sosial-budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar.<sup>6</sup>

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik

---

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 37.

secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka yang terpilih di lembaga perwakilan.<sup>7</sup>

Pembentukan lembaga perwakilan haruslah sesuai dengan tugas, fungsi serta kewenangannya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan menghindari terjadinya kesewenangan kekuasaan negara oleh karena itu menurut Montesquieu untuk tegaknya negara perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang tersebut; yudikatif mengadili apabila terjadi pelanggaran atas undang-undang.<sup>8</sup>

Pemisahan kekuasaan-kekuasaan itu menjadi tiga pusat kekuasaan oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politica (*Tri*= tiga; *As*= Poros (pusat); *Politica*= kekuasaan) atau tiga Pusat/Poros kekuasaan).<sup>9</sup>

Pemisahan kekuasaan tersebut dianut oleh negara Indonesia dan negara Perancis. Negara Perancis merupakan sebuah negara kesatuan berbentuk republik serta memiliki sistem pemerintahan semi presidensiil yang pada prakteknya Perancis melaksanakan sistem *Trias Politica* dimana terdapat tiga cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial.

---

<sup>7</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty Press, 2000), hlm. 1.

<sup>8</sup> Mahfud MD, *Op Cit*, hlm. 82

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 83.

Parlemen Perancis adalah sebuah badan legislatif bikameral yang terdiri dari Majelis Nasional (*Assemblée Nationale*) dan Senat. Deputi Majelis Nasional mewakili konstituensi lokal dan terpilih langsung selama 5 tahun. Majelis memiliki kekuasaan untuk membubarkan kabinet, dan mayoritas anggota Majelis menetapkan pilihan pemerintah. Senator dipilih oleh dewan pemilih untuk jabatan 6 tahun dan setengah kursi dimasukkan dalam pemilihan setiap 3 tahun yang dimulai pada September 2008. Kekuasaan legislatif senat terbatas; dalam penentangan antara kedua pihak, Majelis Nasional memiliki perkataan terakhir, kecuali untuk hukum konstitusional dan *lois organiques* (hukum yang disediakan langsung oleh konstitusi) dalam beberapa hal. Pemerintah memiliki pengaruh kuat dalam pembentukan agenda Parlemen.

Kedua negara tersebut dalam melaksanakan atau menjalankan pemerintahan memiliki beberapa perbedaan serta kesamaan dari penjelasan di atas yang dapat dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut.

Negara	Bentuk Negara	Sistem Pemerintahan	Sistem Ketatanegaraan	Struktur Kekuasaan Lembaga Perwakilan
Indonesia	Kesatuan dengan otonomi luas	Presidensial	Menganut ajaran Trias Politica dengan adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menghindari kesewenangan penguasa	Ada pembagian tugas, fungsi, dan wewenang dalam kekuasaan legislatif. Struktur kelembagaannya terbagi menjadi MPR, DPR, dan DPD.
Perancis	Kesatuan berbentuk Republik	Semi- Presidensial	Menganut ajaran Trias Politica dengan adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menghindari kesewenangan penguasa	Ada pembagian tugas, fungsi, dan wewenang dalam kekuasaan legislatif. Struktur kelembagaannya terbagi menjadi dua kamar yaitu <i>Senat</i> dan Majelis Rendah atau <i>Assemblée Nationale</i> .

Berdasarkan penjelasan diatas, pemerintahan di negara Perancis sistem ketatanegaraan lembaga perwakilannya dibagi dengan menggunakan sistem dua kamar atau bikameral. Parlemen Perancis meliputi dua buah badan yaitu *Assemblée Nationale* dan *Senat*. *Assemblée Nationale* yang mewakili keseluruhan rakyat pada umumnya dianggap lebih peka terhadap opini masyarakat, sedang *Senat* yang mewakili satuan-satuan wilayah pada umumnya tersusun dari tokoh-tokoh dalam kehidupan politik. *Assemblée Nationale* beranggotakan 490 orang “*Deputes*” yang masing-masing dipilih untuk masa jabatan lima tahun dengan pemilihan secara

langsung.<sup>10</sup> Sistem satu atau dua kamar tidak memiliki keterkaitan dengan landasan bernegara tertentu, juga tidak berkaitan dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Setiap negara memiliki pertimbangan sendiri-sendiri, ada pula negara yang melaksanakan sistem dua kamar karena latar belakang kesejahteraan.<sup>11</sup> Negara Indonesia menjalankan sistem perwakilan bikameral yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>12</sup>

Di negara Perancis dianggap telah berhasil dalam menjalankan sistem bikameral tersebut, sementara di negara Indonesia ada dua hal lain yang juga penting dipahami dalam kerangka sistem perwakilan yang terwujud dalam institusi MPR itu. Pertama, Meskipun rakyat telah menyalurkan aspirasinya melalui pemilihan umum dan wakil-wakil rakyat yang terpilih telah duduk dalam keanggotaan MPR yang terdiri atas dua kamar DPR dan DPD, rakyat secara sendiri-sendiri masih tetap memiliki hak-hak asasinya masing-masing. Setiap individu rakyat tetap memiliki media lain untuk menyampaikan aspirasinya setiap waktu yang dijamin dalam konstitusi, yaitu melalui kebebasan pers, kebebasan berekspresi, baik lisan maupun tertulis, kebebasan berunjuk rasa, hak untuk mogok kerja, dan sebagainya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua dalam rangka sistem kepartaian, juga terdapat kecenderungan makin banyak partai dan makin luas dan terbukanya

---

<sup>10</sup> Sarwoto, *Administrasi Pemerintahan Perancis*, (Jakarta Timur : Ghalia Indonesia, 1981), hlm 23.

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII PRESS, 2003), hlm. 57-58.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 59.

tingkat persaingan, maka makin terbuka juga peluang aspirasi rakyat dapat sungguh-sungguh diperwakilan oleh para wakil rakyat. Walaupun dalam sistem perwakilan rakyat melalui lembaga parlemen itu selalu saja terdapat kemungkinan distorsi atau kelemahan-kelemahan. Karena itu, sistem perwakilan fisik saja dianggap tidak atau belum tentu menjamin keterwakilan rakyat secara substantif, sehingga dikembangkan adanya pengertian *representation in ideas* yang tidak tergantung hanya kepada mekanisme kelembagaan melalui parlemen.<sup>13</sup>

Di negara Perancis dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang sebagai lembaga perwakilan telah seimbang sesuai dengan apa yang menjadi karakteristik dari sistem bikameral yaitu terjadinya proses *check and balances*.

Melihat perkembangan dari kedua negara tersebut di atas, ditemukan adanya perbedaan pada pelaksanaan sistem bikameral terhadap lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan padahal kedua negara tersebut menganut sistem perwakilan dua kamar atau bikameral, dan juga memiliki bentuk negara dan pemerintahan yang sama. Oleh sebab itu, penulis mengangkat judul “**Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang)**”.

## **B. Rumusan masalah**

1. Bagaimana tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia dan Perancis?

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 178-179

2. Bagaimana perbedaan tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia dan Perancis?

### **C. Tujuan penelitian**

1. Untuk mengetahui tugas, fungsi dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia dan Perancis.
2. Untuk mengetahui perbedaan tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia dan Perancis.

### **D. Orisinalitas Penulisan**

Berdasarkan hasil penelusuran dan kepustakaan melalui internet yang dilakukan untuk memastikan orisinalitas bahwa rencana penelitian yang berjudul Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang), sudah pernah diteliti atau dibahas, penulis menemukan beberapa karya ilmiah yang memiliki korelasi atau kemiripan dengan skripsi ini namun terdapat perbedaan yang jelas pada pokok permasalahan yaitu sebagai berikut:

1. Skripsi yang berjudul “Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Filipina” yang ditulis oleh Diah Senja Oktaviany, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2017. Masalah yang dibahas dalam penelitian ini yang pertama, bagaimana kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan. Kedua bagaimana tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan di Indonesia. Ketiga bagaimana tugas, fungsi, dan

wewenang lembaga perwakilan di Filipina. Dari permasalahan yang diteliti atau dibahas dalam skripsi ini berbeda dengan yang akan diteliti atau dibahas oleh penulis.

2. Skripsi yang berjudul “Perbandingan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia dan Jerman” yang ditulis oleh Salman Al-Farisi, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2014. Masalah yang dibahas dalam penelitian ini yang pertama, bagaimana perbedaan penerapan sistem bikameral dalam lembaga perwakilan Indonesia dan Jerman. Kedua, bagaimana konsep bikameral yang ideal bagi lembaga perwakilan Indonesia. Dari permasalahan yang diteliti atau dibahas dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan yang akan diteliti atau dibahas oleh penulis.

Dengan merujuk pada kedua skripsi di atas penelitian ini dapat dikatakan memenuhi kaedah orisinalitas/keaslian penelitian. Apabila di kemudian hari tanpa sepengetahuan penulis ditemukan hasil penelitian lain atau di kemudian hari terdapat hasil penelitian dengan topik yang berkaitan dengan penelitian penulis, maka diharapkan penelitian penulis ini dapat melengkapi penelitian lainnya tersebut.

## **E. Tinjauan pustaka**

### **1. Negara Hukum dan Demokrasi**

Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan



hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi negara hukum, kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintahan yang berdasar atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dan rakyat sebagai subjek pemilik negara dapat selalu berkesesuaian atau sejalan. Oleh, karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting bukan hanya dijadikan sebagai koridor (batasan) tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan<sup>14</sup>

Prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan batasan bahwa pemerintahan dijalankan atau diselenggarakan berdasar atas paham kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memegang kendali melalui pemilihan pemimpin pemerintahan dan sekaligus menentukan wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan guna mengawasi jalannya dan terselenggaranya pemerintahan negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa rakyatlah penentu akhir

---

<sup>14</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia Press, 2014), hlm. 48-49.

penyelenggaraan kekuasaan dalam suatu negara. Keberadaan negara biasanya dianggap sebagai sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas konsepsi negara hukum dan demokrasi.<sup>15</sup>

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat digantikan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.<sup>16</sup>

Negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat adalah esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 64.

<sup>16</sup> Muntoha “*Demokrasi dan Negara Hukum*” artikel pada *jurnal hukum*, edisi no. 3 Vol. 16. 2009, hlm 1.

<sup>17</sup> Ridwan HR, “*Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*”, (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 7.

## 2. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi adanya Lembaga Perwakilan Rakyat adalah suatu keharusan yang mutlak. Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (bikameral). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanya pun bisa berupa *Congress, House of Representative, Diet, Knesset, Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga Perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”. Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan antara wakil dan yang diwakili.

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Dalam Teori Mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil

dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil.

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari yang terwakili. Menurut teori ini si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan wakil lebih berfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidak-fahamnya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini.<sup>18</sup>

Seperti telah dikemukakan di atas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili).

### **3. Teori Sistem Bikameral**

Sistem bikameral yaitu sistem yang diterapkan dalam lembaga perwakilan yang memiliki konsep dua kamar. Teori tentang sistem bikameral yang dikemukakan oleh Anthony Mughan dan Samuel C. Patterson bahwa suatu *upper houses* (kamar kedua atau majelis tinggi) dibutuhkan karena suatu alasan dan bikameralisme penting untuk teori dan praktek dalam pemerintahan yang demokratis. Karena kepentingan lembaga parlemen bermacam-macam dan secara potensial meliputi alat pertimbangan, seperti mempengaruhi pada proses legislasi, dan sebagai simbol untuk mempertinggi legitimasi demokratis dengan memeriksa gerakan mayoritas dari

---

<sup>18</sup> Dahlan Thaib, *Op Cit*, Hlm 1-2.

pemerintahan berpartai tunggal. Dan juga senat (kamar kedua atau majelis tinggi) cenderung mempunyai pengaruh yang penting dalam mempertajam output dari kebijakan yang dikeluarkan oleh legislatif.

Desain parlemen, pada dewasa ini cenderung ke arah badan legislatif yang terdiri atas dua majelis, yang biasanya susunannya menjadi majelis rendah (dengan berbagai nama seperti *House of Representatives*, *House of Commons*, *Chamber of Deputies*, *Federal Assembly*, dan sebagainya) dan majelis tinggi (dengan berbagai nama seperti *Senate*, *House of Lord*, dan sebagainya). Dari pengamatan menyeluruh, terdapat sejumlah konteks perkembangan dan kebutuhan politik yang melatari gejala tumbuh suburnya sistem bikameral tersebut. Secara umum, hal itu terkait dengan tuntutan perwakilan wilayah (daerah otonom atau negara bagian) di panggung kekuasaan nasional (model Amerika Serikat) dari pada karena motif untuk melestarikan *privelese* politik dari suatu kelas sosial tertentu (model inggris) yang semakin terasa kurang relevan dalam konteks perubahan sosio-politik kontemporer.<sup>19</sup>

Masalah yang sering ditampilkan sebagai penolakan atas sistem bikameral adalah efisiensi ketika proses legislasi. Karena harus dengan dua kamar, banyak anggapan yang menyatakan bahwa sistem dua kamar (bikameral) akan mengganggu atau menghambat kelancaran dalam penyusunan undang-undang. Karenanya, sejak awal telah banyak yang mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya sistem dua kamar tersebut di atas disbanding dengan “ongkos yang harus dibayar”

---

<sup>19</sup> King Faisal Sulaiman, “*Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*”, (Yogyakarta: UII Press, 2013, hlm. 22-23.

berupa waktu yang diperlukan dalam proses pembuatan undang-undang. Karena itu negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan cara masing-masing berupaya untuk mengatasi masalah yang muncul antara lain dengan membentuk *conference comitte* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut. Apabila dikelola dengan baik, maka ada kemungkinan sistem bikameral akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau bergantung pada salah satu kamar saja.<sup>20</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian berdasarkan pada penilitian kepustakaan dengan menggunakan pendekatan terhadap masalah-masalah yang diteliti dengan cara meninjau dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan hukum lainnya.

### **2. Pendekatan Penelitan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

### **3. Objek Penelitian**

---

<sup>20</sup> Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, “*Konsep Ideal Bikameral yang Sesuai Dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*”, (Jakarta: Sekretariat Jendral DPD, 2007), hlm. 3.

Fokus penelitian menelaah perbandingan sistem lembaga perwakilan bikameral Indonesia dan Perancis (studi lembaga perwakilan terkait tugas, fungsi, dan wewenang) .

#### **4. Sumber Data Penelitian**

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang RI Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3).
- 3) Konstitusi Perancis.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang sifatnya menjelaskan terhadap hukum primer dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, dan karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yaitu dengan mengkaji dan mempelajari undang-undang serta buku-buku. Hal ini bertujuan untuk mempertajam analisis.

#### **6. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*). Pendekatan perbandingan dipilih karena penelitian ini beranjak dari suatu perbandingan hukum yang memiliki tujuan untuk membandingkan pelaksanaan sistem hukum yang terjadi dari dua negara yaitu antara negara Indonesia dan negara Perancis, kedua negara ini memiliki sistem pemerintahan dan bentuk negara yang sama serta memiliki kesamaan dalam sistem ketatanegaraan serta struktur kekuasaan lembaga perwakilannya.

Meskipun memiliki kesamaan dalam lembaga perwakilan dan sistem ketatanegaraannya tentunya kedua negara tersebut memiliki beberapa perbedaan, yang dapat menjadi suatu perbandingan terhadap negara Indonesia dan negara Perancis. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban dari masalah-masalah yang terjadi.

## **7. Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode deskriptif kualitatif yaitu meliputi kegiatan pengklasifikasian data, *editing*, penyajian hasil analisis dan pengambilan kesimpulan.

## **G. Sistematika Penulisan**

**Bab I** Bagian pendahuluan yang akan memberikan gambaran mengenai tulisan yang akan dibuat penulis. Dalam bab ini terdapat sub bab mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.



**Bab II** Bab ini akan membahas mengenai teori-teori tentang Negara Hukum dan Demokrasi, Lembaga Perwakilan, serta Sistem Bikameral.

**Bab III** Bab ini merupakan pembahasan, adalah bab dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian berupa Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis (Studi Lembaga Perwakilan terkait Tugas, Fungsi, dan Wewenang).

**Bab IV** Bab ini merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang menjelaskan secara singkat dengan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya beserta saran-saran yang dapat diberikan oleh penulis.

## BAB II

### TEORI TENTANG NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN, SERTA SISTEM BIKAMERAL

#### A. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

Konsep *rechstaat* atau negara hukum bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah yudisial. Adapun ciri-ciri negara hukum adalah:<sup>21</sup>

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat hukum tertulis tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.<sup>22</sup>

Melihat berbagai persyaratan yang dipersyaratkan terhadap suatu negara hukum, maka jelaslah bahwa banyak negara yang selama ini mengklaim dirinya sebagai

---

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, "*Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*", (Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 9.

<sup>22</sup> *Ibid.*

negara hukum tetapi sebenarnya belum memenuhi syarat sebagai negara hukum, dalam arti bahwa masih banyak syarat negara hukum yang belum dipenuhi, atau belum sepenuhnya dipenuhi.

Di samping itu, dalam ilmu hukum ketatanegaraan terlihat bahwa konsep negara hukum merupakan konsep yang luas dan elastis. Begitu elastis pengertiannya, sehingga negara yang totaliter sekalipun masih mengandung kisi-kisi negara hukum. Karena itu, sangat cepat suatu negara mengklaim dirinya sebagai negara hukum, meskipun masih banyak persyaratan dari suatu negara hukum yang belum terpenuhi. Misalnya, Indonesia di bawah UUD 1945 sebelum amandemen, meskipun pengaturan sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945 jauh dari yang diharapkan berhubung sangat ringkasnya UUD 1945 asli, tetapi dalam penjelasan dari UUD 1945 tersebut dengan tegas disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan.<sup>23</sup>

Munculnya konsep negara hukum itu merupakan reaksi atas kesewenang-wenangan penguasa di masa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dicetuskan oleh Plato yang kelak pemikiran tersebut disempurnakan oleh Aristoteles<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Munir Fuady, "*Teori Negara Hukum Modern*", (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 178-179.

<sup>24</sup> Ni'matul Huda, "*Ilmu Negara*", (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 90.

Plato, dalam bukunya *Nomoi*, mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur dengan hukum. Kemudian menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurut Aristoteles, yang menjalankan pemerintahan dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik serta buruknya suatu aturan hukum. Manusia seharusnya dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelma menjadi manusia yang mampu bersikap adil. Jika keadaan seperti itu telah tercipta, maka terwujudlah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan rakyatnya yang berdasar pada keadilan.<sup>25</sup>

Menurut Ibnu Khaldun tipe negara yang paling baik dan ideal diantara siyasah diniyah, siyasah aqliyah dan siyasah madaniyah ialah siyasah diniyah atau nomokrasi Islam. Siyasah aqliyah hanya mendasarkan pada hukum sebagai hasil rasio manusia tanpa mengindahkan sumber hukum dari Wahyu. Sedangkan Pada siyasah madaniyah (republik ala Plato) merupakan suatu negara yang diperintah oleh segelintir golongan elit atas sebagian golongan budak yang tidak mempunyai hak pilih. Kemudian, dalam siyasah diniyah, kecuali syariah (hukum Islam) orang menggunakan pula hukum yang bersumber dari akal manusia.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 91.

Dari ketiga tipe negara yang termasuk dalam bentuk *mulk* siyasi itu, maka secara teoritis menurut Ibnu Khaldun nomokrasi Islam atau dalam istilahnya *siyasah diniyah* satu-satunya bentuk tata politik dan kultural yang permanen.

Klasifikasi yang menarik dari Ibnu Khaldun mengenai tipologi negara ialah pendekatannya yang menggunakan *mulk* sebagai *a generic term* dan pembagian *mulk* itu menurut karakteristiknya. Tingkat peradaban manusia adalah suatu kriteria untuk menentukan kedalam kelompok apa suatu negara dapat digolongkan, apakah dalam *mulk tab'i* Islam ataukah *mulk* siyasi? Tampaknya Ibnu Khaldun berpegang pada suatu hipotesis makin tinggi tingkat peradaban manusia makin baik tipe negaranya. Tetapi, ciri ideal dari suatu negara ialah kombinasi antara syariah dan kaidah-kaidah hukum yang ditetapkan manusia dengan menggunakan akalunya.

Adapun, yang dimaksud Ibnu Khaldun dalam penggunaan akal itu ialah manusia tetap merujuk kepada syariah. Jadi, suatu tingkat peradaban yang tinggi semata-mata belum mengandung implikasi bahwa itulah suatu negara ideal.

Selanjutnya adalah Teori Mac Iver. Inti teori ini tercermin dalam ungkapannya, "*The state is both the child and the parents of law*". Dari ungkapan tersebut eratnya hubungan antara negara dan hukum, sebagai "orang tua" (*parents*) negara yang membentuk hukum yang disahkan oleh parlemen mencerminkan kehendak negara dari negara demokrasi. Di dalam lingkungan negara ada dua jenis hukum, yakni hukum yang digunakan alat untuk memerintah, disebut hukum tata negara yang sebagian ditetapkan dalam konstitusi tertulis (UUD), dan hukum perundang-

undangan yang umumnya dibentuk oleh kekuasaan legislatif biasa untuk mengatur kepentingan yang berbeda-beda. Negara sebagai anak hukum, dimaknai secara luas dengan otoritas pemerintah di seluruh dunia. Apabila organ atau lembaga negara melanggar hukum yang ditetapkannya, sanksi hukum apakah yang akan dikenakan, itu tergantung dari Hukum Tata Negara. Pada negara penganut teori kedaulatan negara yang kuno, mengabaikan sanksi, sedangkan pada konstitusi negara modern secara eksplisit menjamin hak-hak warga negara. Dengan demikian hubungan negara dan hukum tidak dapat dipisahkan, negara menciptakan hukum tetapi kekuasaan pemerintah juga dibatasi oleh hukum, hukum memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, seperti kebebasan berpikir dan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan bertempat tinggal, dan jaminan akan kepastian hukum.<sup>26</sup>

Dalam perkembangannya konsep negara hukum, mengalami penyempurnaannya, yang secara umum dapat dilihat antara lain sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota

---

<sup>26</sup> I Dewa Gede Atnadja, "*Ilmu Negara*", (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 197-198.

masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.<sup>27</sup>

Di era modern (abad ke 21), hukum mengatur perilaku warga negara, tetapi hukum bukan hanya ekspresi dari kehendak negara (*the will of the state*), tetapi hukum juga merupakan pergulatan kepentingan-kepentingan global. Negara tampaknya dalam memfasilitasi kepentingan sosial, politik, ekonomi, dan budaya hanya terbatas pada pembentukan (regulasi) dan penegakkan hukum untuk memperlancar interaksi sosial-politik, ekonomi dan budaya. Jika terjadi sengketa para pihak lebih memilih penyelesaian sengketa non-litigasi (di luar pengadilan), yakni arbitrase, negosiasi daripada melalui pengadilan. Karena arbitrase dan negosiasi dipandang pencerminan hukum yang dikehendaki oleh masyarakat, sebaliknya “pengadilan” dipandang simbol dari hukum lahir dari kehendak negara (*staatswill*).<sup>28</sup>

Telaah tentang tolak-tarik antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dipisahkan dari telaah mengenai demokrasi, karena dua alasan. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagaimana telah ditunjukkan dengan hasil studi *UNESCO* pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup

---

<sup>27</sup> Syaiful Bakhri, “*Ilmu Negara*”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 118.

<sup>28</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Opcit*, Hlm. 200.

dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam rute yang berbeda-beda.<sup>29</sup>

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau asas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>30</sup>

Demokrasi jika dilihat dari pengertiannya, demokrasi berasal dari kata *demos* atau rakyat serta *cratein* atau memerintah. Dengan demikian demokrasi memiliki arti pemerintahan oleh rakyat, yang berkembang kemudian, dalam *Declaration of Independence of the people for the people and by the people*.<sup>31</sup> Sedangkan pengertian demokrasi secara terminologi adalah seperti yang dinyatakan oleh beberapa ahli yaitu: (a). Sidney Hook menyatakan bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan di

---

<sup>29</sup> Mahfud MD, “*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*”, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 18.

<sup>30</sup> *Ibid*, Hlm. 19.

<sup>31</sup> Sri Soemantri, “*Tentang Lembaga-Lembaga Menurut UUD 1945*”, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 1.



mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa; (b). Joseph A.Schmpeter menyatakan bahwa demokrasi adalah sebuah perencanaan institusional yang bertujuan mencapai keputusan politik di mana perorangan memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara berjuang yang kompetitif atas suara masyarakat; (c). Henry B. Mayo menyebutkan demokrasi sebagai suatu sistem politik merupakan sistem yang memperlihatkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat di dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik; (d). Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyebutkan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai pertanggungjawaban atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh rakyat, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang terpilih.<sup>32</sup>

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 Sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktikkan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat

---

<sup>32</sup> Hendarmin Ranadireksa, "Arsitektur Konstitusi Demokratik", (Bandung: Fokus Media, 2009), Hlm. 213

langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota "*city state*" Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya kurang lebih 300.000 orang dalam satu negara. Lebih dari itu ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sebagian besar yang terdiri dari budak, pedagang asing, wanita, dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.<sup>33</sup>

Praktik demokrasi model langsung ini dikenal sebagai demokrasi klasik. Demokrasi ini sebenarnya tidak saja terdapat pada negara-negara kota di Yunani Kuno tetapi di negara Inggris sampai saat ini masih ditemukan penyelenggaraannya di dalam pemerintahan desa sebagai bentuk pemerintahan terkecil yang dikenal sebagai "*Parish*". Di dalam sejarah ketatanegaraan asli Indonesia tidak luput dari pelaksanaan demokrasi langsung dalam bentuk "rapat desa" yang dihadiri oleh semua warga desa atau yang sudah kawin.<sup>34</sup>

Demokrasi langsung dalam perkembangan kemudian makin sulit untuk dipraktekkan, karena wilayah negara terbentuk semakin luas dengan jumlah penduduk yang begitu besar, dan urusan-urusan pemerintahan semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua orang dapat berperan sebagai penyelenggara negara. Oleh karena itu kemudian lahirlah sistem perwakilan "*indirect democracy*" atau "*representative democracy*", di mana rakyat tidak lagi secara langsung terlibat di

---

<sup>33</sup> Mahfud MD, *opcit*, Hlm. 21.

<sup>34</sup> Eddy Purnama, "*Negara Kedaulatan Rakyat*", (Malang: Nusamedia, 2007), Hlm. 50.

dalam pemerintahan melainkan oleh wakil-wakil yang merupakan pengemban kehendak rakyat.<sup>35</sup>

Dalam demokrasi perwakilan, para warga negara memilih wakil-wakilnya untuk membuat keputusan politik, merumuskan ketentuan perundang-undangan dan menjalankan program untuk kepentingan umum. Setiap pejabat pemerintah memangku jabatan atas nama rakyat dan tetap bertanggung jawab kepada rakyat. Oleh sebab itu pemerintah dipandang sebagai salah satu unsur yang hidup berdampingan dengan lembaga-lembaga lain yang banyak dan bervariasi dalam masyarakat seperti partai politik, organisasi dan asosiasi.<sup>36</sup>

Secara historik tercatat bahwa prinsip demokrasi lahir sebagai saudara kembar dari prinsip hukum dalam negara-negara demokrasi modern. Ketika gagasan demokrasi muncul kembali setelah tenggelam karena takluknya Romawi terhadap Eropa Barat maka kemunculan itu diikuti oleh prinsip hukum sebagai prosedur untuk memproses aspirasi rakyat dan prosedur untuk menegakkannya. Kita mengetahui bahwa revolusi Perancis yang merupakan tonggak berdirinya negara demokrasi (yang ditandai dengan lahirnya pencabangan kekuasaan negara yang kemudian dikenal sebagai *Trias Politica*) sekaligus disusul pula dengan lahirnya negara hukum. Jadi demokrasi dan hukum itu lahir dari ibu kandung yang sama sehingga sering muncul adagium bahwa demokrasi dan hukum ibarat dua sisi dari sebuah mata uang. Ada juga yang dengan tegas mengatakan bahwa tidak akan ada demokrasi tanpa ada

---

<sup>35</sup> *Ibid*, Hlm. 51.

<sup>36</sup> *Ibid*, Hlm. 52.

hukum yang tegak tanpa pembangunan kehidupan politik yang demokratis. Oleh sebab itu, mutlak diperlukan adanya hukum di dalam setiap negara demokrasi. Sebaliknya, secara interdependen hukum itu tidak dapat tegak dengan baik jika lingkungan politik yang mendasarinya tidak demokratis.<sup>37</sup>

## **B. Lembaga Perwakilan**

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung.<sup>38</sup>

Meskipun Rousseau, menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti jaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk serta semakin kompleksnya persoalan kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin diwujudkan, maka muncullah sebagai gantinya demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan, yang sebutannya dan juga jenisnya tidak sama di semua negara dan sering disebut “parlemen” atau yang biasanya disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”<sup>39</sup>

Heinz Eulau dan John Whalke mengadakan klasifikasi perwakilan ini ke dalam tiga pusat perhatian, dijadikan sebagai sudut kajian yang mengharuskan adanya

---

<sup>37</sup> Mahfud MD, “*Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, (Yogyakarta: Gama media, 1999), Hlm. 176-177.

<sup>38</sup> Eddy Purnama, *Opcit*, Hlm. 65.

<sup>39</sup> Reni Dwi, “*Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*”, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1988), Hlm. 79.

“wakil”, yaitu adanya partai, kelompok dan adanya daerah yang diwakili. Dengan adanya klasifikasi yang demikian, maka akan melahirkan tiga jenis perwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representative*), perwakilan fungsional (*functional representative*) dan perwakilan daerah (*regional representative*). Dalam konsepsi perwakilan politik pihak yang diwakili adalah suatu kelompok manusia yang terdiri dari individu-individu yang telah menyeragamkan kehendak mereka terlebih dahulu melalui sebuah partai politik. Menurut konsepsi perwakilan fungsional pihak yang diwakili adalah bermacam-macam kelompok kepentingan biasanya dalam bidang ekonomi, mereka merupakan golongan minoritas di dalam masyarakat tetapi mempunyai kekuatan yang dapat mempengaruhi penyelenggaraan negara. Dalam konsepsi perwakilan regional pihak yang diwakili bukan individu ataupun kelompok kepentingan, melainkan kepentingan yang bersifat teritorial (kedaerahan).<sup>40</sup>

Lembaga perwakilan rakyat, seperti yang tersebut dalam kepustakaan mempunyai padanan terminologi yang berbeda, yaitu parlemen (*parliament*) atau legislatif (*legislative*). Kedua terminologi ini sebenarnya memiliki konotasi yang serupa, yaitu sebagai tempat para wakil rakyat yang menyampaikan aspirasi dan kehendak rakyat. Perbedaannya hanya terletak pada pemakaian terminologinya oleh sebuah negara. Negara yang menganut sistem pemerintahannya parlementer maka

---

<sup>40</sup> Eddy Purnama, *Opcit*, Hlm. 66.

lembaga perwakilan rakyatnya disebut dengan parlemen sementara negara yang sistem pemerintahannya presidensiil disebut legislatif.<sup>41</sup>

Munculnya pihak yang diwakili sebagaimana telah diutarakan di atas membawa konsekuensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili (si wakil). Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala diartikan kedudukan si wakil di lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilinya. Untuk hal ini ada yang berpendapat bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilihnya adalah jabatan (*ambt*). Orang yang menempati jabatan dimaksud adalah sebagai yang mewakili dan bertindak atas nama jabatan yang dipikulnya. Dengan demikian, hubungan antara si wakil dengan pihak yang diwakili menjadi tidak jelas, seakan-akan hubungan di antara kedua pihak tersebut hanya sebatas saat pemilihan si wakilnya saja.<sup>42</sup>

Menyangkut hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili, ada dua teori yang amat terkenal di samping teori-teori lain, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Kedua teori ini adalah hasil perkembangan pemikiran yang bersifat saling melengkapi terhadap teori sebelumnya. Menurut Teori Mandat, para wakil menempati kursi di lembaga perwakilan atas dasar mandat dari rakyat, yang dinamakan mandataris. Teori yang dikembangkan oleh J.J Rousseau dan Petion ini lahir pada saat revolusi

---

<sup>41</sup> Arbi Sanit, "*Perwakilan Politik di Indonesia*" (Jakarta: Rajawali, 1985), Hlm. 58.

<sup>42</sup> Eddy Purnama, *Opcit*, Hlm. 67.

Perancis. Selanjutnya, pemikiran Teori Mandat ini dalam perjalanan terpecah menjadi tiga bagian, yaitu:<sup>43</sup>

1. Teori Mandat Imperatif, memandang bahwa lembaga perwakilan adalah representasi dari para pemilih. Karena itu, setiap wakil yang merupakan hasil pemilihan oleh rakyat harus bertindak sesuai dengan keinginan rakyat para pemilih yang diwakilinya.
2. Teori Mandat Bebas, memandang bahwa para wakil yang duduk di dalam lembaga perwakilan tidak terikat dengan para pemilih karena setiap wakil yang dipilih dan duduk di perwakilan adalah orang-orang yang telah dipercaya dan memiliki kesadaran hukum yang diwakilinya. Oleh karena itu, si wakil tidak terikat dengan instruksi-instruksi dari para pemilihnya dan tidak dapat ditarik kembali oleh mereka.
3. Teori Mandat Representatif, memandang si wakil bergabung dengan lembaga perwakilan yang telah mendapat mandat dari rakyat. Sesungguhnya dalam konsepsi ini rakyat hanya berfungsi sebatas untuk membentuk lembaga perwakilan. Sehingga lembaga perwakilan dianggap representasi seluruh rakyat. Jadi, lembaga perwakilan dipandang sebagai pengemban keinginan seluruh rakyat yang bebas melakukan tindakan untuk kepentingan rakyat.

Perkembangan teori mandat yang demikian kemudian melahirkan rasa kurang puas bagi para pemikir lainnya, karena teori tersebut dianggap belum memiliki landasan yang kuat tentang kebebasan hukum dari lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, lahir Teori Organ yang dipelopori oleh Von Gierke, ajaran dari seorang berkebangsaan Jerman ini melihat bahwa negara merupakan suatu organisme yang memiliki alat-alat perlengkapan dengan fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Lembaga perwakilan rakyat sebagai salah satu alat perlengkapan dimaksud bebas berfungsi sesuai dengan kewenangan yang diatur di dalam Konstitusi atau UUD. Karenanya setelah rakyat memilih wakil-wakilnya untuk menempati

---

<sup>43</sup> *Ibid*, Hlm. 69-70

lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri kewenangan lembaga perwakilan tersebut. Selanjutnya Jellinek menyatakan bahwa rakyat merupakan organ primer. Tetapi karena organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya sendiri, maka harus dilaksanakan melalui organ sekunder, yaitu lembaga perwakilan. Dalam hal ini hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya tidak perlu dipermasalahkan dari segi hukum.<sup>44</sup>

Secara fungsional, perwakilan (politik) yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan tidaklah terpisah dari lembaga perwakilan sebagai sebuah lembaga yang dibangun dengan fungsi mewujudkan kekuasaan rakyat kedalam bentuk suatu aspek lembaga dan proses pemerintahan.<sup>45</sup>

Mengenai fungsi yang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat diantara para pakar mempunyai perbedaan pendapat. Tetapi diantara fungsi badan perwakilan yang paling penting adalah fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.<sup>46</sup> Fungsi legislasi adalah dalam hal pembentukan undang-undang, sedangkan fungsi pengawasan adalah untuk mengawasi terhadap aktivitas atau tindakan yang dibuat oleh eksekutif.<sup>47</sup>

Dengan adanya kesamaan hakikat fungsi dan perwakilan antar negara, maka secara keseluruhan fungsi badan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid*, Hlm. 71.

<sup>45</sup> Arbi Sanit. *Opcit*, Hlm. 1.

<sup>46</sup> Bambang Cipto, “*Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*”, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), Hlm. 10.

<sup>47</sup> *Ibid*.

<sup>48</sup> Arbi Sanit. *Opcit*, Hlm. 48-51.



## 1. Perundang-undangan

Fungsi badan perwakilan rakyat yang mencirikan demokrasi modern ini memperkenalkan sebutan badan legislatif atau badan pembuat undang-undang kepadanya. Melalui fungsi ini parlemen menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya kedalam bentuk pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan. Dalam waktu yang bersamaan, parlemen berperan juga sebagai unsur pemerintahan atau memberikan dukungan kepada eksekutif dan yudikatif sebagai lembaga pemerintahan selain dirinya melalui kewenangan mengatur masyarakat yang dikandung oleh pasal-pasal undang-undang yang sama.

## 2. Keuangan

Justru karena parlemen mewakili rakyat maka badan ini berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang negara yang pada hakikatnya adalah uang rakyat. Baik pengeluaran negara yang diambil dari pajak sebagai sumbernya, maupun yang berasal dari bantuan atau pinjaman luar negeri, semuanya tentunya menjadi beban rakyat.

Fungsi badan perwakilan menetapkan kebijaksanaan perpajakan menjadi penting karena pajak itu sendiri adalah iuran masyarakat untuk menyelenggarakan kehidupan bersama di dalam negara. Pertimbangan keadilan antar wajib pajak perlu mendapatkan perhatian dari para wakil. Artinya kesesuaian kemampuan dengan beban yang harus dipikul oleh wajib pajak menjadi dasar pemikiran ketentuan perpajakan. Karena rakyat yang

mengetahui keadaannya secara tepat maka diperkirakan pemahaman wakil mereka mendekati kenyataan tersebut. Di samping memang kewenangan maka pemahaman kenyataan wajib pajak itu memberikan peluang kepada badan perwakilan untuk bertindak sebagai penentu kebijaksanaan tentang pajak sebagai salah satu sumber pembiayaan negara di samping sumber pembiayaan lainnya.

Fungsi pemasukan diatas tidak terpisahkan dari fungsi parlemen menetapkan anggaran pengeluaran negara melalui pemerintahan. Keduanya harus dilihat sebagai kembaran. Dikatakan demikian karena pengeluaran pemerintah tersebut pada akhirnya harus dipertanggungjawabkan kepada sumbernya sendiri yaitu rakyat pembayar pajak dan penanggung terakhir dalam hal terjadi kekeliruan atau kegagalan memanfaatkan anggaran yang sudah ditetapkan oleh wakil rakyat itu sendiri.

Sekalipun kenyataan memperlihatkan bahwa eksekutif mengajukan rancangan dan pengeluaran yang diungkap dalam anggaran, namun parlemen tetap memiliki kewenangan untuk mengubahnya. Setidaknya parlemen memberikan pengesahan kepada rancangan anggaran eksekutif. Kesemuanya itu merupakan fungsi keuangan badan perwakilan rakyat.

### 3. Pengawasan

Karena badan perwakilan merupakan lembaga politik dalam arti bahwa kekuasaan rakyat yang ada ditangannya diproses berdasarkan tata cara atau proses politik, maka pengawasan yang dilakukan tentulah bersifat politis.

Meskipun begitu, sebagai pengawas lembaga ini membutuhkan data serta keterangan yang memadai. Bahan itu didapatkan melalui kerja sama dengan berbagai pihak, seperti lembaga pengawasan keuangan, politisi, kalangan media massa disamping sumber yang dimiliki sendiri seperti staf ahli.

Berbagai bentuk pengawasan politik yang dapat dimanfaatkan oleh lembaga ini ialah bertanya, angket, interpelasi, dan mosi. Apabila bertanya dimaksudkan sebagai usaha badan perwakilan untuk mendapatkan keterangan mengenai suatu hal, peristiwa ataupun kejadian, maka interpelasi merupakan pertanyaan parlemen yang berkaitan dengan kebijaksanaan eksekutif. Angket merupakan penelitian yang dilakukan lembaga ini untuk menilai sebagian ataupun keseluruhan putusan yang dikeluarkannya dan mosi pada hakikatnya merupakan pernyataan lembaga ini akan ketidakpercayaan terhadap kebijakan pejabat eksekutif.

Dalam konstitusionalisme negara-negara modern, di mana penyelenggaraan pemerintahan bersandar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut si wakil untuk berjalan di atas pilar nasionalisme. Karena itu si wakil harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu dan kelompok. Dengan demikian, lembaga perwakilan menjadi penting bagi pemerintahan yang demokratis, tetapi tidak identik dengan demokrasi itu sendiri. Karena lembaga perwakilan bisa tidak berfungsi, hanya bernilai nominal saja. Demokrasi tidak hanya bergantung pada adanya lembaga perwakilan. Tetapi sejauh

menyangkut lembaga, hal yang terpenting adalah bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana pula lembaga dimaksud bekerja.<sup>49</sup>

### **C. Sistem Bikameral**

Secara teoritik dapat dikatakan bahwa dalam sebuah negara yang demokratis setiap warga negara dan unit-unit politik harus diwakili dan terwakili. Badan-badan perwakilan tersebut lazim disebut parlemen. Salah satu isu yang paling fundamental adalah penentuan berapa jumlah “kamar” dalam parlemen tersebut dan bagaimana proses pengambilan putusan serta proses legislasi yang diemban oleh parlemen tersebut. “kamar-kamar” dalam parlemen tersebut dapat berjumlah “satu”, “dua”, “tiga”, atau “empat”.<sup>50</sup>

Model bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang berargumen bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki.<sup>51</sup> Dahlan Thaib, menguraikan bahwa kelebihan atau keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan), memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan, mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau

---

<sup>49</sup> Eddy Purnama, *Opcit*, Hlm. 72-73.

<sup>50</sup> King Faisal Sulaiman, *Opcit*, Hlm. 22.

<sup>51</sup> Saldi Isra, “*Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*”, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), Hlm. 235.

ceroboh, dan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.<sup>52</sup>

Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. *Pertama* adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan *kedua* adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif. Hasil dari kesenjangan representasi di majelis kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem di dunia.<sup>53</sup>

Memang dimungkinkan untuk menemukan pola dalam sistem-sistem konstitusional demokratis di dunia. Kesimpulan umum yang dapat ditarik adalah:<sup>54</sup>

- a. Semua negara federal memiliki dua majelis
- b. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih Unikameral dan sebagian lagi bikameral
- c. Sebagian besar negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki dua majelis. Demikian pula sebagian besar negara yang memiliki wilayah luas memiliki dua majelis.

Cara kerja lembaga legislatif jelas berkaitan dengan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Sebagian besar sistem presidensial adalah bikameral, hal ini menunjukkan bahwa tidak ada suatu pandangan umum yang menunjukkan

---

<sup>52</sup> King Faisal Sulaiman, *Opcit*, Hlm. 39.

<sup>53</sup> *Ibid*, Hlm. 40-41.

<sup>54</sup> *Ibid*.

bahwa mendapatkan persetujuan dari dua majelis legislatif dan seorang presiden eksekutif adalah suatu prosedur yang berat atau mustahil.<sup>55</sup>

Dua kamar dari legislatif bikameral cenderung berbeda dalam beberapa cara. Semula, fungsi yang paling penting dari *second chamber*/kamar kedua, atau *upper house*/majelis tinggi, memilih dengan dasar dari suatu hak suara yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap “*lower house*” yang dipilih secara lebih demokratis. Menurut Arend Lijphart ada enam perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua, tiga hal yang secara khusus penting dalam membedakan apakah bikameralisme adalah suatu institusi yang signifikan. Pertama, kita membedakannya dengan melihat tiga perbedaan yang kurang penting, yaitu: *pertama*, kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama; *kedua*, masa jabatan legislatif kamar kedua cenderung lebih lama daripada kamar pertama; *ketiga*, ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua dipilih dengan cara pemilihan umum bertahap (*staggered election*). Ketiga perbedaan ini mempengaruhi bagaimana dua kamar legislatif itu bekerja. Antara parlemen bikameral kuat dan lemah Arend Lijphart membedakan menjadi tiga ciri-ciri: *pertama*, kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut; *kedua*, bagaimana metode seleksi mereka, biasanya mempengaruhi legitimasi demokratis dari kamar-kamar tersebut; *ketiga*, perbedaan yang krusial antara dua kamar dalam *legislative bicameral* adalah kamar kedua mungkin dipilih

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

dengan cara atau desain yang berbeda juga sebagai perwakilan minoritas tertentu/khusus.<sup>56</sup>

Sistem bikameral dapat digolongkan sebagai “kuat” atau “lunak” oleh Andrew S. Ellis digolongkan sebagai sistem yang “kuat” pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, serta harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum disahkan. Dalam sistem “lunak”, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen rancangan undang-undang yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan tingkat dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya, atau dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan suara. Majelis kedua, juga bisa dilarang atau dibatasi secara ketat dalam menolak atau melakukan amandemen rancangan undang-undang keuangan (*money bills*). Bila majelis kedua merupakan perwakilan dari daerah-daerah, kekuatan dari majelis kedua bisa saja bervariasi tergantung dari apakah rancangan undang-undang yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah tersebut. Sebuah sesi bersama (*joint session*) dari kedua majelis dapat digunakan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik, sehingga sebagian besar anggota dari majelis kedua memiliki timbangan/porsi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan akhir. Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak. Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

sistem presidensiil. Tidak ada sistem presidensiil yang juga memakai sistem bikameral lunak.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid*, Hlm. 44-45



### **BAB III**

#### **PERBANDINGAN SISTEM LEMBAGA PERWAKILAN BIKAMERAL INDONESIA DAN PERANCIS**

##### **A. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Indonesia dan Perancis**

Sistem perwakilan bikameral di suatu negara disesuaikan dengan kondisi dan situasi atas kebutuhan lembaga perwakilan yang dirasa lebih mampu dan cocok untuk memberikan dan mengapresiasi keinginan masyarakat sehingga akan terselenggara pemerintahan yang baik. Begitu juga dengan sistem bikameral di Indonesia dan Perancis yang dalam pembahasan bab ini akan dibandingkan dengan melihat perbedaan dari sisi tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan tersebut. Selanjutnya, dalam uraian bab ini akan diuraikan perbedaan dan persamaan sistem bikameral di Indonesia dan Perancis yaitu:

##### **A. 1. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Indonesia**

Perubahan Undang-Undang Dasar yang telah berlangsung empat kali telah banyak mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia terutama legislatif. Sistem perwakilan Indonesia yang semula merupakan sistem perwakilan unikameral karena tuntutan tersebut untuk lebih menjaga kehendak rakyat terhadap jalannya demokrasi akhirnya diubah bentuknya menjadi sistem perwakilan bikameral.<sup>58</sup>Sistem perwakilan bikameral tersebut ditunjukkan dengan adanya lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat di daerah yaitu DPD, sehingga komposisi parlemen legislatif di Indonesia

---

<sup>58</sup> Kelompok DPD, “*Untuk Apa DPD RI*”, (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2007), Hlm. 10.

menjadi DPR, DPD dan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. Masing-masing lembaga perwakilan tersebut memiliki tugas, fungsi serta wewenangnya sebagai lembaga perwakilan yang akan dijelaskan sebagai berikut.

#### 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi dan merupakan parlemen Indonesia saat ini yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Bentuk MPR ini berubah sesuai perubahan konstitusi di Indonesia. Sebelum UUD 1945 dilakukan perubahan, MPR terdiri dari DPR, Utusan Daerah, serta Utusan Golongan.

Sebelum perubahan UUD 1945 daulat rakyat ada ditangan MPR sehingga sering disebut dengan daulat parlemen. Setelah perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945 daulat rakyat menjadi daulat konstitusi. Kedaulatan rakyat tidak lagi ada pada MPR dan diatur menurut UUD, oleh karenanya hal-hal yang diatur dalam UUD NRI 1945 adalah merupakan inspirasi dan aspirasi yang harus diinginkan oleh rakyat bukan oleh suatu lembaga negara. Karena rakyatlah yang memiliki daulat itu, orang-orang yang memiliki jabatan itu hanya menjalankan amanah saja.<sup>59</sup>

Tugas serta wewenang MPR di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan diatur melalui Pasal 3, dan secara lebih rinci dijelaskan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat,

---

<sup>59</sup> Nelman Kusuma, "*Sistem Parlemen Dalam Perspektif Ketatanegaraan Di Indonesia*" (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014) , Hlm. 135.

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 11 adalah sebagai berikut.<sup>60</sup>

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar;
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
- 3) Memutuskan usulan DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan dalam Sidang Paripurna MPR;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
- 6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan paket dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- 7) Menetapkan Peraturan Tata Tertib dari Kode Etik MPR.

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan tata tertib MPR RI menyebutkan bahwa Pasal 3 Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 yang semula berbunyi: “Majelis mempunyai tugas:

- 1) Menetapkan Undang-undang Dasar;
- 2) Menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN); dan
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden”

---

<sup>60</sup> Riri Nazriyah, “MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan” (Yogyakarta: FH UII Press, 2007) , Hlm. 154-155

Diubah menjadi: “Majelis mempunyai tugas dan wewenang:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut ketentuan Pasal 7A dan 7B Undang-undang Dasar RI Tahun 1945;
- 4) Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan UUD RI 1945;
- 5) Mengubah dan menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- 6) Memilih dan menetapkan pimpinan majelis; dan
- 7) Mendengar pidato Presiden tentang laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan putusan Majelis lainnya yang ditanggapi oleh masing-masing fraksi.

Sebelum perubahan, MPR memiliki kewenangan yang sangat istimewa. Dikatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dilakukan oleh sebuah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sehingga kedaulatan tertinggi ada pada MPR, berbagai pandangan para pakar hukum tata negara Indonesia mengasumikan bahwa MPR memegang kekuasaan tertinggi dari lembaga-lembaga lain. Sebelum perubahan MPR

yang terdiri atas anggota DPR dan Utusan Daerah dan Utusan Golongan oleh UUD 1945 mendelegasikan kewenangannya sebagai berikut:<sup>61</sup>

- 1) Mengubah dan menetapkan UUD.
- 2) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai salah satu sumber hukum.
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden.
- 4) Memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
- 5) Melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Jika dibandingkan kewenangan MPR antara sebelum perubahan UUD 1945, dan sesudah perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945, lebih istimewa sebelum perubahan, setelah perubahan kedaulatan tidak lagi ditangan MPR, tetapi dikembalikann kepada rakyat dan diatur menurut UUD, saat ini Presiden tidak lagi bertanggung jawab sepenuhnya kepada MPR, kecuali jika terjadi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan mengakibatkan adanya usulan pemberhentian DPR kepada MPR. Sebelumnya Presiden bertanggungjawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Nelman Kusuma, *Opcit.* Hlm 137

<sup>62</sup> *Ibid.*

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Memiliki tugas untuk menjalankan negara, tugas-tugas tersebut memiliki kegunaan agar tiada kesewenang-wenangan dalam bertindak. Tugas-tugas tersebut yang telah ditetapkan di dalam Pasal 7 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib antara lain:<sup>63</sup>

- (1) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- (2) Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- (3) 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;
- (4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- (5) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- (6) 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;
- (7) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- (8) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

---

<sup>63</sup> <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-19-7835d23e06dceec905d476c0a77427c1.pdf> diakses pada tanggal 17 Agustus 2018.

DPR memiliki fungsi yang telah ditetapkan di dalam Pasal 5 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, yaitu:<sup>64</sup>

- (1) Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- (3) Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Ketiga fungsi ini dijalankan dalam rangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan hubungan luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPR dalam menjalankan jabatannya memiliki kewenangan, sebagai berikut:<sup>65</sup>

- (1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- (3) 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,

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

- 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;
- (4) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - (5) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
  - (6) 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;
  - (7) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
  - (8) 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 undang-undang;
  - (9) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
  - (10) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
  - (11) Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
  - (12) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
  - (13) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
  - (14) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

### 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah memiliki gagasan awal untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya



berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah.<sup>66</sup>

Seperti halnya DPR, DPD memiliki tiga fungsi yang sama dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, yaitu:<sup>67</sup>

- (1) Fungsi legislasi;
- (2) Fungsi anggaran; dan
- (3) Fungsi pengawasan.

Sementara Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, ialah:<sup>68</sup>

- a. Menyusun Prolegnas mengenai 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 bersama DPR dan pemerintah;
- b. Mengajukan kepada DPR dan Pemerintah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- d. Ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- e. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

---

<sup>66</sup> Bagir Manan, "*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*", (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), Hlm. 62.

<sup>67</sup> <http://www.dpd.go.id/upload/lampiran/xcdgry.pdf>, diakses tanggal 17 Agustus 2018

<sup>68</sup> *Ibid.*

- f. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf a serta pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud pada huruf d;
- g. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada huruf f kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- h. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pembuatan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN dan sebagai bahan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang APBN sesuai kewenangan DPD;
- i. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan Anggota BPK.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya cabang kekuasaan legislatif berada di tangan DPR. Namun, sejauh menyangkut kepentingan daerah, seperti yang terkait dengan hal-hal yang disebut dalam Pasal 22D ayat (1), DPD diberi inisiatif untuk membrikan rancangan undang-undang. Akan tetapi, rancangan undang-undang itu tetap harus diajukan kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan DPD ini hanyalah bersifat “*suplemen*”, “*embel-embel*” yang tidak terlalu penting.<sup>69</sup>

Peran DPD sangat minim padahal prosedur pemilihan anggotanya justru sangat rumit dan sulit. Seseorang baru dapat menjadi anggota DPD apabila ia benar-benar tokoh yang dikenal luas di daerahnya dan bukan orang partai sehingga benar-benar dapat dikenal di luar konteks mesin politik yang bernama partai. Akan tetapi,

---

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*”, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2002), hlm. 32.

setelah terpilih menjadi anggota DPD, ia harus hidup di Jakarta. Tugasnya hanya memberi pertimbangan kepada DPR dalam urusan-urusan legislasi.<sup>70</sup>

Dengan terbatasnya kewenangan, tugas serta fungsi dari DPD yang sekedar memberi masukan, pertimbangan, usulan maupun saran, sementara di sisi lain ada porsi besar bagi DPR yang berhak memutuskan, sehingga DPD dapat dikatakan sebagai dewan pertimbangan saja dalam lembaga perwakilan di Indonesia dan tidak menunjukkan bahwa DPD adalah perwakilan bikameral yang berklasifikasi baik *strong* atau *soft*.

Dengan terbatasnya kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan, sehingga tidak berlebihan jika ada sebagian besar masyarakat menyebut DPD tidak lebih dari semacam “staf ahli DPR” ungkapan ini mungkin muncul karena dalam pelaksanaannya sebagian besar kedudukan, fungsi, tugas dan wewenangnya, yang tidak dapat dihindari DPD harus melakukannya “melalui” DPR.<sup>71</sup>

Langkah yang dapat diupayakan agar DPD dapat sejajar dengan DPR sehingga menghasilkan sistem bikameral yang kuat ialah dengan mengamandemen UUD 1945. Hal tersebut telah lama direncanakan namun masih belum terujudkan. Berikut usulan DPD yang disampaikan dalam Sidang MPR 2007:<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid*, hlm. 32.

<sup>71</sup> Riri Nazriyah, *Opcit*. Hlm. 139.

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm. 140-141

- 1) DPD memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR, yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) DPD ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR, atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- 3) DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR, dan pemerintah untuk ditindak lanjuti, dan
- 4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang sarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU.

Dewan Perwakilan Daerah diharapkan akan mampu memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah walaupun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang diberikan oleh konstitusi, namun besar harapan masyarakat agar suara daerah tersebut akan disikapi dengan bijaksana oleh para pengambil keputusan dalam parlemen sebagai lembaga legislatif dan juga dari pihak eksekutif. Dan juga dalam konstitusi yang akan datang DPD diberikan peran yang lebih maksimal lagi, terutama dalam proses legislasi diberikan peran yang sama, yaitu mempunyai hak untuk mengusulkan dan juga untuk memveto atau menolak suatu undang-undang, dan hak-hak lain yang berfungsi melengkapi fungsi parlemen Indonesia.

## A. 2. Tugas, Fungsi dan Wewenang Lembaga Perwakilan Di Perancis

Senat Perancis merupakan senat yang sedang mencari identitasnya. Mewarisi suatu sejarah yang panjang dan bertentangan, terlihat mengisi kehidupan barunya pada tahun 1958 pada masa Konstitusi Republik Perancis Kelima. Senat telah lama menjadi bagian lanskap politik Perancis meskipun peranan dan karakter politik secara substansi bervariasi melewati waktu. Bikameralisme pertama kali timbul di Perancis pada tahun 1795 sebagai hasil dari eksese *single house/unicameral* dan kelelahan terhadap revolusi 1789 pada saat-saat terakhirnya.<sup>73</sup>

Senat yang berada dalam konstitusi negara kesatuan ini mempunyai anggota 321 orang dengan masa jabatan Sembilan tahun, di mana sepertiganya dipilih secara tidak langsung setiap tiga tahun senator-senator dipilih dengan *electoral college* yang dipilih secara populer di setiap departemen/bagian, jumlah kursi berdasarkan populasi, pemilihan dengan mayoritas di departemen-departemen/bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen-departemen/bagian-bagian dengan lima atau lebih senator-senator.<sup>74</sup>

Senat berisi 321 kursi; 304 dari mereka diberikan kepada bagian-bagian (296 di Metropolitan Perancis, dan 8 di luar negeri); dan 3 untuk teritori luar negeri (Caledoni, Polynesia, dan Pulau Wallis); 2 untuk komunitas dengan kedudukan

---

<sup>73</sup> Reni Dwi Purnomowati, “Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia”, (Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2005), hlm, 73.

<sup>74</sup> *Ibid.*

special (Mayotte dan Saint-Pierre-et-Miquelon); dan 12 disediakan untuk rakyat Perancis yang hidup diluar Perancis.<sup>75</sup>

Kekuasaan Senat Perancis, negara kesatuan yang bersistem semi presidensial ini, secara umum subordinat di bawah *National Assembly (lower house)*, tetapi agak sedikit lebih besar dalam memberi pengaruh yang berkenaan dengan UU Organik dan RUU finansial, Senat Boleh mengusulkan RUU atau mengusulkan amandemen, tetapi putusan akhir tetap ada pada *National Assembly (lower house)*. Senat dapat mengadakan/memimpin investigasi dan terikat dalam kesalahan/kelalaian, akan tetapi tidak dapat memecat pemerintah.<sup>76</sup>

Menurut penelitian Arend Lijphart, sistem parlemen bikameral Perancis dikategorikan sebagai *Medium-strength bicameralism* dengan bentuk *asymmetrical* dan *incongruent*. *Asymmetrical* karena kekuasaan yang dimiliki oleh Senat berbeda, walaupun hampir sama dengan kekuasaan *National Assembly*. Sementara itu, menurut penelitian Andrew S. Ellis, sistem parlemen bikameral Perancis dikategorikan sebagai bikameral lunak karena senat hanya mempunyai hak usul RUU saja, tetapi putusan akhir ada pada *National Assembly*. Senat Perancis merupakan perwakilan wilayah, tetapi anggota Senat Perancis mewakili partai-partai seperti yang terdapat di dalam kamar pertama atau *House of Representative*.<sup>77</sup>

Kekuasaan Senat hampir sama dengan kekuasaan *National Assembly* yang dalam konstitusi disebut secara bersama-sama dengan istilah Parlemen, yaitu

---

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 74.

<sup>76</sup> <http://www.senate.gov.ph/about/history1.htm>., diakses pada tanggal 21 Agustus 2018

<sup>77</sup> Reni Dwi P, *Opcit*, hlm. 75.

membahas dan memberikan persetujuan perundang-undangan dan melakukan supervisi terhadap kebijakan pemerintah dilakukan melalui pembahasan pernyataan pemerintah, pertanyaan yang harus dijawab secara lisan atau tertulis, dan pembentukan *comitte* untuk penyelidikan khusus.<sup>78</sup>

Perdana Menteri dan anggota parlemen memiliki hak untuk mengajukan legislasi. Rancangan undang-undang harus dibahas oleh Dewan Menteri (*Council of Ministers*) setelah dikonsultasikan dengan *Council of State* dan kemudian diajukan kepada Biro salah satu kamar dari parlemen, Senat atau *National Assembly*. Khusus untuk rancangan undang-undang tentang keuangan, diajukan kepada *National Assembly*. Anggota parlemen tidak bisa mengajukan rancangan undang-undang (*private members bill*) yang substansinya mengurangi sumber pendapatan public, atau menciptakan atau meningkatkan batas atas pembelajaan publik.<sup>79</sup>

Anggota parlemen dan pemerintah memiliki hak untuk mengamandemen rancangan undang-undang. Namun pemerintah dapat menolak adanya amandemen terhadap rancangan undang-undang yang belum disampaikan kepada *committee*. Jika ada pernyataan penolakan tersebut, Senat dan *National Assembly* mengadakan pemungutan suara dengan suara tunggal terhadap rancangan secara keseluruhan atau sebagian dengan perubahan yang diajukan.<sup>80</sup>

Rancangan dinyatakan berhasil apabila telah melewati Senat dan *National Assembly* membahasnya, Perdana Menteri mengajukan sebuah pertemuan *joint*

---

<sup>78</sup> Muchammad Ali Safa'at, "*Parlemen Bikameral*", (Malang, UB Press, 2010), hlm, 53.

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 54.

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 55.

*committee* dengan jumlah yang sama dari anggota masing-masing, untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang tersebut. Pembahasan dalam *joint comitte* tidak dapat melakukan perubahan atas rancangan tanpa persetujuan pemerintah.<sup>81</sup>

Terhadap legislasi yang oleh konstitusi disebutkan sebagai “*organic enactment*”, prosedur legislasi biasa harus dilalui dengan ketentuan bahwa *debate* dan persetujuan pada kamar yang pertama kali menerimanya harus selesai pada akhir kelima puluh terhitung saat rancanga tersebut disampaikan. Jika tidak terdapat persetujuan, maka *National Assembly* hanya boleh menerima rancangan terakhir dengan persetujuan mayoritas absolut. *Organic enactment* harus melalui tahapan sama baik di Senat maupun di *National Assembly* dan harus mendapatkan konfirmasi dari *Constitutional Council* sebelum dinyatakan berlaku.<sup>82</sup>

Kekuasaan legislasi juga meliputi kekuasaan legilasi yang terkait dengan beberapa jenis perjanjian dan tindakan dengan negara lain. Selain kekuasaan legislasi, Senat dan *National Assembly* juga memiliki kekuasaan untuk mengawasi dan mengevaluasi pemerintah. Pemerintah bertanggungjawab kepada Parlemen. Pemerintah, setelah melakukan pertemuan Dewan Menteri, Perdana Menteri membuat program pemerintah dalam bentuk pernyataan kebijakan umum untuk mempertahankan kepercayaan terhadap pemerintah. *National Assembly* dapat mengajukan pertanyaan dan mosi terhadap kinerja dan kebijakan umum yang akan dilaksanakan. Mosi dapat diajukan oleh sepuluh anggota *National Assembly*. Jika

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 56.



kebijakan umum tersebut disetujui oleh *National Assembly* maka Perdana Menteri meminta persetujuan dari Senat. Namun apabila *National Assembly* berhasil mengajukan mosi atau menolak program perintah, maka Perdana Menteri harus mengajukan pengunduran diri kepada Presiden. Selain kekuasaan di bidang legislasi dan pengawasan pemerintahan, parlemen juga memiliki kekuasaan yang sifatnya konsultasi dan juga kekuasaan dalam nominasi.<sup>83</sup>

Presiden dapat membubarkan *National Assembly* setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri, Presiden Senat dan Pimpinan Senat dan Pimpinan *National Assembly* yang diikuti dengan penyelenggaraan pemilu dalam waktu empat puluh hari. Senat dan *National Assembly* memiliki kekuasaan untuk mengangkat masing-masing tiga orang anggota *Constitutional Council* sembilan anggotanya. Senat dan *National Assembly* juga memilih anggota *High Court of Justice* dari anggota Senat dan *National Assembly* sendiri.<sup>84</sup>

Perbandingan kekuasaan antara Senat dan *National Assembly* berkaitan dengan tugas, fungsi, dan wewenangnya maka dapat dibuat tabel sebagai berikut:

<b>Jenis Kekuasaan</b>	<b>Senat</b>	<b><i>National Assembly</i></b>
Legislasi	Mengajukan RUU. Mengubah UU. Menolak/Menyetujui RUU.	Mengajukan RUU, untuk merancang keuangan dari pemerintah diajukan pada

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm. 57,

<sup>84</sup> *Ibid*.

	Perjanjian internasional melalui proses legislasi biasa	<p><i>National Assembly</i> terlebih dahulu.</p> <p>Mengubah UU.</p> <p>Menolak/Menyetujui RUU jika perbedaan pendapat antara kedua kamar dalam legislasi yang bukan <i>organicenactmen</i>, maka pada akhirnya yang menentukan adalah keputusan <i>National Assembly</i>.</p> <p>Perjanjian internasional melalui proses legislasi biasa.</p>
Pengawasan	Pembahasan pernyataan pemerintah, mengajukan pertanyaan/ <i>hearing</i> , mengadakan penyelidikan dan <i>temporary information assignment</i> .	Pembahasan pernyataan pemerintah, mengajukan pertanyaan/ <i>hearing</i> mengadakan penyelidikan dan <i>temporary information assignment</i>
Nominasi	<p>Mensahkan Mosi Percaya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Memilih 3 anggota <i>Constitutional Council</i>.</li> <li>Memilih anggota <i>High Court of Justice</i> dari anggota senat.</li> </ol>	<p>Memberikan mosi percaya atau mengajukan mosi tidak percaya terhadap kebijakan pemerintah, yang berakibat jatuhnya cabinet cabinet atau penggantian menteri:</p>

		1. Memilih 3 anggota <i>Constitutional Council</i> . 2. Memilih anggota <i>High Court of Justice</i> dari anggota <i>National Assembly</i> .
--	--	---

## **B. Perbedaan Tugas, Fungsi, dan Wewenang Lembaga Perwakilan di Indonesia dan Perancis**

Dari uraian diatas telah dipaparkan mengenai tugas, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan baik Indonesia dan Perancis, kemudian dalam uraian ini akan menguraikan perbedaan antara sistem bikameral di Indonesia dan Perancis. Perbedaan tersebut tidak ditekankan pada semua kamar karena jika melihat pengaturan mengenai kamar pertama di kedua negara tersebut yaitu DPR dan *National Assembly* memiliki fungsi yang sama dan kuat sehingga yang menjadi pembeda hanyalah bagaimana pengaturan dari kamar kedua masing-masing negara maka dapat dilihat perbedaannya sebagai berikut:

### 1. Fungsi Legislasi

Mengenai fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD dan Senat sesungguhnya tidaklah jauh berbeda karena sesungguhnya kedua kamar tersebut sama-sama diatur berkenaan wewenang khusus undang-undang terkait dengan daerah bagi DPD dan region administratif bagi Senat.

Perbedaan paling mencolok adalah kewenangan mengambil keputusan dalam tahap pembentukan peraturan perundang-undangan karena dalam UUD 1945 fungsi ini bagi DPD hanya sebatas pada tahap ikut membahas sementara yang memutuskan adalah DPR sementara Senat Perancis memiliki hak untuk memutuskan bersama dengan *National Assembly* baik keputusan yang sifatnya menyetujui atau menolak rancangan undang-undang. Kemudian dalam hal perjanjian internasional juga tidak disebutkan adanya pelibatan DPD namun hanya Presiden dan DPR yang dilibatkan, sementara di sisi lain kedua kamar parlemen Perancis memiliki hak dan kewenangan yang sama dalam hal perjanjian internasional melalui proses legislasi biasa.

## 2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran ini dalam UUD 1945 untuk DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR, sedangkan Senat memiliki kewenangan bersama-sama dengan *National Assembly* untuk menyetujui anggaran pemerintah.

## 3. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan yang ada pada DPD hanya sebatas memberi pertimbangan atau laporan kepada DPR tanpa ditindak lanjuti ke lembaga negara lainnya sementara Senat Perancis memiliki kewenangan yang sama dengan *National Assembly* yaitu dapat melakukan pembahasan atas pernyataan pemerintah, mengajukan pertanyaan/*hearing* mengadakan penyelidikan dan *temporary information assignment*.

#### 4. Sistem Pemilihan Anggota dan Jumlah Anggota

Dalam menentukan siapa anggota yang berhak menduduki kursi parlemen khususnya DPD dan Senat kedua negara memiliki perbedaan. UUD 1945 mengatur anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat dimana hal ini menunjukkan legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari kewilayahan, karena telah menggunakan pola pencalonan personal, namun hal ini justru tidak berdampak bagi DPD dimana fungsi legislasinya cenderung memiliki banyak kekurangan sedangkan Senat Perancis dipilih secara tidak langsung dari setiap region atau departemen melalui voting di *electoral colleges* namun justru dengan cara pemilihan ini menimbulkan anomali yang berkebalikan dengan parlemen di Indonesia karena dengan pemilihan tidak langsung inilah Senat dapat dikatakan sejajar dengan *National Assembly* sementara di sisi lain kedua negara memiliki bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang sama.

Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi sama dan jumlah itu tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR sedangkan Senat Perancis jumlah anggotanya berdasarkan populasi, pemilihan dengan mayoritas di departemen-departemen/ bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen dengan lima atau lebih senator-senator.

Dari perbedaan tersebut maka dapat dibuat tabel sebagai berikut:

<b>Perbedaan</b>	
<b>Indonesia</b>	<b>Perancis</b>
Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah dilaksanakan dengan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat	Pemilihan Senat dilaksanakan secara tidak langsung melalui “ <i>electoral college</i> ”
Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi berjumlah sama dan jumlah seluruh anggota dewan perwakilan daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat	Senat Perancis jumlah anggotanya berdasarkan populasi, pemilihan dengan mayoritas di departemen-departemen/ bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen dengan lima atau lebih senator-senator.
Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	Senat dapat mengajukan, turut serta membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan region dan undang-undang lainnya serta menyetujui rancangan undang-undang terkait region
Dewan Perwakilan Daerah memberi	Senat turut serta membahas bersama

<p>pertimbangan mengenai rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan Presiden yang dalam pembahasannya dilakukan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>dengan <i>National Assembly</i> dalam pembahasan anggaran pemerintahan dan dapat menyetujui bersama rancangan undang-undang tersebut.</p>
<p>Dalam hal pengawasan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pajak, pendidikan yang dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat</p>	<p>Senat Perancis memiliki kewenangan yang sama dengan <i>National Assembly</i> yaitu dapat melakukan pembahasan atas pernyataan pemerintah, mengajukan pertanyaan/<i>hearing</i> mengadakan penyelidikan dan <i>temporary information assignment</i>.</p>

### **C. Analisis Mengenai Tugas, Fungsi, dan Wewenang Lembaga Perwakilan di Indonesia dan Perancis**

UUD 1945 yang telah diamandemen menjadi UUD NRI 1945, sesungguhnya telah berhasil dilaksanakan dengan mengukuhkan terselenggaranya parlemen dua kamar atau bikameral. Dengan pertimbangan secara demokrasi dibentuk suatu lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan yaitu DPD, maka diharapkan lembaga-lembaga yang dibentuk mampu bekerja dengan baik berdasarkan fungsinya masing-

masing disertai dengan prinsip *checks and balances*. Hal yang paripurna dalam upaya mewujudkan prinsip *checks and balances* sebenarnya telah mendapat landasan yang kuat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu keseimbangan, kesetaraan, dan keselarasan.

Ciri penting dari prinsip *checks and balances* adalah adanya kesetaraan, keserasian dan berkeadilan, namun apabila mencermati perbandingan mengenai keanggotaan dan kekuasaan yang dimiliki dari kamar kedua/*Uppers House* dari negara Perancis dengan Indonesia maka Senat Perancis memiliki kekuasaan untuk mengajukan RUU kepada kamar pertama dalam proses legislasi. Sementara DPD sebagai kamar kedua parlemen Indonesia merupakan suatu perwakilan teritorial, yang hanya memiliki kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau yang berkaitan dengan otonomi daerah atau yang berkaitan dengan kepentingan daerah saja. Bandingkan dengan sistem bikameral lunak yang terdapat di negara Perancis yang dapat mengajukan setiap RUU tidak hanya terbatas pada hal tentang daerah saja, dan hanya dapat “ikut” membahas RUU seperti yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (2), seberapa pengaruhnya dalam “ikut” membahas masih dipertanyakan, serta juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang sesuai dengan Pasal 22D ayat (3), UUD 1945 Perubahan Ketiga, sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti, hasil pengawasan yang disampaikan seberapa besar untuk dipertimbangkan dan ditindaklanjuti, juga masih tergantung dari kemauan DPR untuk mau mempertimbangkan dan menindaklanjutinya yang artinya pemutus hasil akhir ada ditangan DPR. Dari perbandingan yang telah disebutkan



diatas, jelas sekali bahwa pengaruh DPD sebagai kamar kedua dari sistem parlemen bikameral negara kesatuan yang secara teori bertujuan untuk membangun bentuk “*revising chamber*” atau kamar peninjau untuk membuat suatu pengawasan yang hati-hati terhadap kepuusan-keputusan yang kadang kala dibuat dengan terburu-buru pada kamar pertama, atau untuk melembutkan sifat agresif demokrasi dari kamar pertama dengan suatu perwakilan yang lebih berkarakter konservatif, sangat lemah dan sangat bergantung pada kepentingan politik dari kamar pertama (DPR) dan tentu saja pada pihak eksekutif yang dalam proses legislasi, presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945)

Dalam analisis yang bersifat teoritis dan perbandingan ini, dapat dikatakan bahwa sistem perwakilan bikameral yang dianut dalam komposisi parlemen Indonesia, walaupun dapat dikategorikan sebagai sistem bikameral lunak, masih lunak untuk dapat dikatakan sebagai sistem tersebut.

Apabila ada pendapat bahwa ini adalah suatu kekhasan dari sistem perwakilan bikameral di Indonesia, namun hal ini masih sangat tergantung dari kemauan pihak-pihak yang akan merundingkan bagaimana bentuk sistem perwakilan bikameral Indonesia selanjutnya. Pada akhirnya suatu sistem parlemen bikameral yang dianut di Indonesia memang masih setengah hati dan fungsi *checks and balances* dari DPD sangat lemah karena lembaga ini hanya mempunyai hak usul saja dan itu dibatasi hanya yang sesuai dengan Pasal 22D ayat (1). Selain itu, jika pihak eksekutif dan pihak legislatif tidak bijaksana untuk mengambil usul-usul yang diberikan oleh DPD, yang menyuarakan aspirasi masyarakat daerah yang diajukan sesuai dengan

kepentingan rakyat daerah, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini hanya akan terkesan menjadi sebuah lembaga saja tanpa mempunyai fungsi karena usul atau pertimbangan yang diberikan sangat dapat diabaikan oleh DPR maupun Presiden. Ini akan dapat berefek pada *legislative heavy* yang ada di tangan DPR sebagai perwakilan dari partai politik, dan akan menjadi *executive heavy* apabila pihak legislatif lemah. Apabila suara daerah tidak diperhatikan dalam proses legislasi, dalam hal ini yang merupakan tugas DPD, akan dapat mengakibatkan ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat dan akibat yang paling tidak diinginkan adalah disintegrasi bangsa karena ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat.

Jika dibandingkan kekuasaan DPD lebih lemah dibanding Senat Perancis dalam hal persetujuan terhadap pernyataan perang sebab hal ini hanya menjadi kewenangan DPR. Dalam bidang pengawasan, DPD juga lebih lemah karena tidak memiliki hak-hak seperti yang dimiliki oleh Senat Perancis selain untuk meminta keterangan secara tertulis kepada pemerintah. Sedangkan hasil pengawasan tersebut sama-sama disampaikan kepada kamar pertama, DPD kepada DPR, Senat kepada *National Assembly* dalam bentuk pengajuan usul mosi tidak percaya. Senat memiliki kekuasaan untuk memutus pemberhentian Presiden dalam sidang *joint session* melalui pemilihan anggota *High Court of Justice* dari anggota senat, sedangkan di Indonesia oleh MPR yang sebagian anggotanya adalah anggota DPD.

Berdasarkan beberapa kesamaan yang dimiliki oleh kekuasaan DPD dan Senat, serta posisi bikameralisme Perancis yang berada pada kategori kuat, maka dapat ditentukan bahwa jika parlemen Indonesia adalah parlemen bikameral, maka

bikameralisme Indonesia adalah *Weak Bicameralism: asymmetrical and incongruent*, yang berbeda dengan Perancis dalam hal komposisi perwakilannya (*Medium-strength: asymmetrical dan incongruent*).

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan pada uraian-uraian yang diperoleh terkait dengan tugas, fungsi dan wewenang dari lembaga perwakilan yang terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, ketiganya memiliki kewenangan yang berbeda satu sama lainnya. Ketiga lembaga negara tersebut anggotanya diisi oleh warga negara asli Indonesia. Mengenai tugas, fungsi, dan kewenangan dari MPR telah mengalami perubahan yang dahulunya pemegang kedaulatan rakyat kini bukan seperti itu lagi karena kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Tidak hanya itu permasalahan lain juga muncul di DPD. DPD sangat terbatas perannya dalam parlemen karena hanya dapat mengajukan rancangan dan memberi pertimbangan namun tidak mendapat tempat yang sejajar dengan DPR, sehingga DPR dapat dikatakan memiliki kendali yang kuat atas parlemen di Indonesia. Hal ini jelas membuat lembaga perwakilan di Indonesia masihlah sangat lemah apabila dibandingkan dengan lembaga perwakilan yang ada di negara Perancis yang memiliki sistem bikameral yang kuat.

2. Berdasarkan pemaparan terkait tugas, fungsi, dan wewenang dari lembaga perwakilan di Perancis yaitu Senat dan *National Assembly*. Kedua lembaga perwakilan tersebut dapat disebut sebagai lembaga perwakilan bikameral yang kuat apabila dilihat dari segi pembagian tugas, fungsi dan wewenangnya kedua lembaga ini sejajar. Senat dan *National Assembly* apabila terdapat perbedaan dalam memutuskan pemutusan undang-undang maka dilakukan berdasarkan mekanisme *one chamber decision* dalam hal ini kamar pertama yang menentukan. Senat dan *National Assembly* sama-sama memiliki kewenangan mengajukan mosi tidak percaya kepada kebijakan pemerintah. Oleh karena itu negara Perancis dijadikan negara pembanding bagi Indonesia. Hal ini terlihat apabila menilik dari berjalannya sistem bikameral yang ideal dan bersifat kuat yang patut ditiru bagi parlemen di Indonesia.

## **B. Saran**

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Pemerintah diharapkan dapat menguatkan DPD dengan memberikan tugas, fungsi dan wewenang yang setara dengan DPR. Penguatan kewenangan DPD itu dapat tercapai apabila dilakukan perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945, perubahan ini sangatlah dibutuhkan mengingat semakin majunya perkembangan zaman sementara persoalan di masyarakat semakin kompleks. Kemudian ada kecenderungan anggota parlemen yang mewakili populasi dan lewat partai politik, kurang memiliki kepekaan

terhadap aspirasi an kondisi daerah dan masyarakatnya. Kekosongan menampung aspirasi politik masyarakat inilah dapat diisi oleh wakil-wakil wilayah di DPD dengan memberikan keefektifan kerja-kerja politik DPD dalam menyuarakan wakil wilayah dan penduduknya sekaligus.

2. Bagi pemerintah harus ada upaya untuk menyeimbangkan kekuasaan dan mengontrol kinerja DPR, yang pasca amandemen pertama UUD 1945 sangat dominan dan superioritas artinya di masa mendatang harapan masyarakat Indonesia, parlemen Indonesia kedepannya harus melahirkan prinsip *check and balances* karena anggota DPD memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari kewilayahan, karena telah menggunakan pola pencalonan personal yang tidak lagi menggunakan simbol-simbol kepartaian, yang cenderung menghasilkan calon terpilih bukan karena kecakapan pribadi tetapi karena mampu memberikan efek positif bagi partai.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku;

- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata pemerintahan*, ctk. Pertama, Prenadamedia Press, Jakarta, 2014
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*”, Rajawali, Jakarta 1985.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, ctk. Pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta 2003.
- Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Dahlan Thaib, *DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia*, ctk. Pertama, Liberty Press, Yogyakarta, 2000
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Nusamedia, Malang, 2007.
- Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, ctk. Pertama, Setara Press, Malang, 2016.
- Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik* , Fokus Media, Bandung, 2009.
- Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, ctk. Pertama, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 1993.
- I Dewa Gede Atnadja, *Ilmu Negara*, Setara Press, Malang, 2012.
- Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.
- Kelompok DPD, *Untuk Apa DPD RI*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2007.
- King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2013.
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama media, Yogyakarta, 1999.
- Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, UB Press, Malang, 2010.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam Perspektif Ketatanegaraan Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Ridwan HR, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *Konsep Ideal Bikameral yang Sesuai Dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*, ctk. Pertama, Sekretariat Jendral DPD, Jakarta, 2007.
- Sarwoto, *Administrasi Pemerintahan Perancis*, ctk. Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta Timus, 1981.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018.

## **B. Jurnal;**

- Jurnal Hukum, Edisi no. 3 Vol. 16. 2009.



### **C. Data Elektronik;**

[http://www.Indonesia.embassy.gov.au/jaktindonesian/sistem\\_pemerintahan.html](http://www.Indonesia.embassy.gov.au/jaktindonesian/sistem_pemerintahan.html), diakses terakhir tanggal 27 April 2018

<http://www.dpd.go.id/upload/lampiran/xcdgry.pdf>, diakses tanggal 17 Agustus 2018

<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG197835d23e06dceec905d476c0a77427c1.pdf> diakses pada tanggal 17 Agustus 2018

<http://www.senate.gov.ph/about/history1.htm.>, diakses pada tanggal 21 Agustus 2018