

TUGAS DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

(Studi Komparasi Terhadap Negara Indonesia dengan Negara Afrika Selatan)

SKRIPSI



Oleh:

MUHAMAD DARMAWAN NOVIANTO

NIM : 13410364

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

TUGAS DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

(Studi Komparasi Terhadap Negara Indonesia dengan Negara Afrika Selatan)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

MUHAMAD DARMAWAN NOVIANTO

No.Mahasiswa : 13410364

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018



TUGAS DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

(Studi Komparasi Terhadap Negara Indonesia dengan Negara Afrika Selatan)

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

Pada tanggal 12 Desember 2018

Yogyakarta, 15 September 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



(Saifudin, Dr., SH., MH.)
NIP : 804100101



TUGAS DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

(Studi Komparasi Terhadap Negara Indonesia dengan Negara Afrika Selatan)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 13 Desember 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 26 Desember 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
3. Anggota : Idul Rishan, S.H., LL.M.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. ABDUL SAMIL, S.H., M.H.)
NIP/NIK : 904100102

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Muhamad Darmawan Novianto**

Nim : **13410364**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **TUGAS DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT** (Studi Komparasi Terhadap Negara Indonesia dengan Negara Afrika Selatan).

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendarasan 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 hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur "penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan 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 ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya 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 dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 26 Desember 2018

Pembuat pernyataan



MUHAMAD DARMAWAN NOVIANTO

CURICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhamad Darmawan Novianto
2. Tempat Lahir : Ngawi
3. Tanggal Lahir : 15 November 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Perum Pesona Cendrawasih 2 No. C1 RT16
RW25 Kel.Sariharjo Kec.Ngaglik Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Suryo No.19 RT01 RW01 Kec.Ngawi
Kab.Ngawi, Jawa Timur
8. Identitas Orang
Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Antok Sumardiyanto
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Ellys Elviana
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Wali : Jalan Suryo No.19 RT01 RW01 Kec.Ngawi
Kab.Ngawi, Jawa Timur
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN 1 Margomulyo
 - b. SLTP : SMPN 1 Ngawi
 - c. SLTA : SMAN 2 Ngawi
11. Organisasi
 1. Ketua Divisi Kajian Komunitas Peradilan Semu
LEM Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Tahun 2014/2016
 2. Ketua Delegasi UII untuk NMCC Piala
Konservasi 2 FH UNNES.
 3. Ketua Divisi Kompetisi Komunitas Peradilan
Semu LEM Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Tahun 2016/2017
12. Prestasi
 1. Juara 1 National Moot Court Competition
ALSA Piala Mahkamah Agung Tahun 2014
Fakultas Hukum Universitas Jember.
 2. Finalis National Moot Court Competition Piala
Konservasi 2 Tahun 2015 Fakultas Hukum
Universitas Negeri Semarang.
 3. Juara 2 National Moot Court Competition Piala
Jaksa Agung Republik Indonesia 5 Tahun 2016
Fakultas Hukum Universitas Pancasila.
13. Hobi
 1. Futsal

MOTTO

*“waman jaahada fa-innamaa yujaahidu linafsihi inna laaha laghaniyyun
'ani l'aalamiin” (Qs. Al-Ankabut: 6)*

Barang siapa yang bersungguh sungguh, sesungguhnya kesungguhan tersebut untuk kebaikan dirinya sendiri.

Keberhasilan tidak datang tiba-tiba namun ada upaya untuk meraih keberhasilan tersebut.

*“kutiba ‘alaykumu alqitaalu wahuwa kurhun lakum wa’asaa an takrahuu syay-an
wahuwa khayrun lakum wa’asaa an tuhibbuu syay an wahuwa syarrun lakum
waallaahu ya’lamu wa-antum laata’amuuna”*

Diwajibkan atas kamu berperang, padahal berperang itu adalah sesuatu yang kamu benci. Boleh jadi kamu membenci sesuatu namun ia amat baik bagimu dan boleh jadi engkau mencintainya sesuatu namun ia amat buruk bagimu, Allah Maha Mengetahui sedangkan kamu tidak mengetahui.

Suka tidak suka rintangan akan datang dan jangan sekali-kali berburuk sangka atas hal buruk yang terjadi di depan kita. Jadikanlah pengalaman pahit di dalam hidup sebagai pembelajaran untuk menjadikan diri kita lebih baik lagi di masa yang akan datang.

PERSEMBAHAN

**Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus
Kepada :**

**Ke-dua orang tua tercinta yang tidak pernah lelah dan berhenti memberikan
kasih sayang, dukungan, motivasi, dan selalu mendoakan penulis.
(Antok Sumardiyanto & Ellys Elviana)**

**Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini
Kepada :**

✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*

✓ *Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...*

✓ *Komunitas Peradilan Semu...*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (Studi Komparasi Terhadap Negara Indonesia dengan Negara Afrika Selatan)”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW yang karena dialah yang mengantarkan kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman penuh ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Antok Sumardiyanto dan Ellys Elviana yang selalu memotivasi tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati agar berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih kesuksesan dalam dunia pendidikan;
3. Saifudin, Dr., SH., MH. selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi Orang Tua penulis di

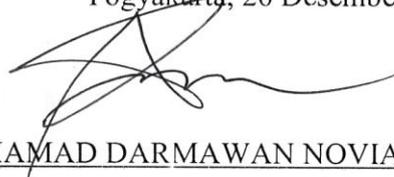
Yogyakarta yang dengan ikhlas dan semangat memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada penulis;

4. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Saudara seperjuangan penulis yang telah berjuang bersama-sama, merasakan suka duka, serta banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian tugas akhir ini, RM Indro.;
6. Aminullah Alhakim dan Irfan Fachrurrozi yang selalu setia mensupport serta memberikan kritik dan saran dalam mengerjakan penelitian tugas akhir ini;
7. Keluarga KPS LEM FH UII yang selalu memberikan semangat, juga doa dan teman seperjuangan, Agung, Ryan, Haris, Fajar, Talitha, Putri, Amel, Indira, Bayu, anggota delegasi untuk ALSA, delegasi untuk PK 2 dan delegasi untuk PJA;
8. Adik-adikku tersayang yang selalu memberikan semangat, doa, serta bantuan langsung kepada penulis Anam, Iqbal, Wawan, Dandi, Deni, Hanif, Deris, Syahrul, Agun, Afif, Alpi, Naya, Tika, Dila, Indri, Dinda, Wilda, Della, Azizah, Dian, Fitri, Farda, Nadia, Kharis, Aufa, Miftah;
9. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terima kasih telah menjadi guru bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 26 Desember 2018



(MUHAMAD DARMAWAN NOVIANTO)
NIM. 13410364

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAKSI	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Orisinalitas Penulisan.....	10
E. Tinjauan Pustaka.....	10
F. Metode Penelitian	16
G. Sistematika Penulisan.....	18
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI,	20
A. Demokrasi	20
B. Kedudukan Lembaga Perwakilan dalam Tatanan Negara.....	31

C. Pemilu sebagai Cara Mengisi Lembaga Perwakilan	39
D. Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Islam	47
BAB III SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEAGRA	
.....	56
A. Sistem Pemerintahan	56
B. Sistem Pemerintahan Presidensil.....	64
C. Sistem Pemerintahan Parlementer	69
D. Sistem Pemerintahan Campuran	75
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA	79
A. Deskripsi data.....	79
1. Data Indonesia.....	79
2. Data Afrika Selatan	81
B. Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat	83
1. Di Indonesia	95
2. Di Afrika Selatan.....	98
C. hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Eksekutif	95
1. Di Indonesia	95
2. Di Afrika Selatan.....	98
BAB V PENUTUP	102
A. KESIMPULAN	102
B. SARAN	104
DAFTAR PUSTAKA	105

ABSTRAKSI

Negara yang berlandaskan demokrasi memiliki sistem ketatanegaraan yang terstruktur agar dapat menjalankan tugas dan fungsi dari negara tersebut. Sistem ketatanegaraan tidak terlepas dari ajaran Trias Politica Montesquieu, karena memang di dalam konstitusi untuk menjalankan suatu negara maka adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif, dan masing-masing kekuasaan pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat pelengkap negara atau bisa disebut sebagai lembaga perwakilan di legislatif, presiden dan wakil presiden di eksekutif. Lembaga perwakilan dibentuk sebagai representasi dari rakyat, Lembaga perwakilan memiliki tugas dan fungsi untuk mengatur negara dan menghindari terjadinya kesewenangan dalam menjalankan kekuasaan negara. Dalam hal ini ada perbandingan antara negara Indonesia dan Afrika Selatan untuk melihat penerepan sistem ketatanegaraan khususnya terhadap penerapan lembaga perwakilan di masing-masing negara. Dari hal tersebut muncul pertanyaan : pertama, bagaimana tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dan Afrika Selatan?; Kedua, bagaimana hubungan antara Dewan Perwakilan rakyat dengan eksekutif di Indonesia dan Afrika Selatan? Penelitian ini merupakan penelitian yang normatif. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data menggunakan tehnik perbandingan (Comparative Approach). Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sudah cukup baik. Walaupun berbeda dengan Majelis Nasional (DPR Afrika Selatan) yang memiliki tugas khusus untuk mengawasi dan memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden namun DPR RI juga dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dengan cara mengajukan usul ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini mencerminkan dengan sedikit perbedaan diantara kedua negara namun DPR di kedua negara menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Kedua, hubungan antara Eksekutif dengan DPR sudah baik. Dalam hal pembuatan undang-undang, melaksanakan pengawasan ataupun menjalankan hubungan luar negeri Eksekutif dengan legislatif sama-sama memiliki peran yang saling berkesinambungan. Walaupun Eksekutif tidak dapat membubarkan DPR namun kekuasaan DPR juga dapat ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: *Komparasi, Dewan Perwakilan rakyat, Tugas, Fungsi, Hubungan, Eksekutif.*

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Selama ini di negara Indonesia telah banyak menganut sistem pemerintahan. Namun dari semua sistem pemerintahan, yang bertahan mulai dari era reformasi 1998 sampai saat ini adalah sistem pemerintah Presidensial yang bersifat demokrasi. Artinya secara struktur, Negara Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Presiden Negara Indonesia selain menjabat sebagai Kepala Negara juga menjabat sebagai Kepala Pemerintah.

Sedangkan demokrasi dalam sistem pemerintahan ini merupakan gagasan yang mengibaratkan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Dasarnya secara konstitusional dan fundamental adalah Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV, kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut jelaslah bahwa Indonesia sebagai negara demokrasi tak dapat dibantah. Kata “kerakyatan” dan “kedaulatan adalah di tangan rakyat” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat.¹

¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, Hlm. 130.

Kekuasaan pada rakyat bukan berarti rakyat yang berkuasa atas segalanya. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.²

Suatu negara modern di mana jumlah penduduknya sudah banyak, wilayahnya cukup luas maka tidak mungkin meminta pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya pemerintahan. Hal ini dikarenakan masyarakat modern memiliki tingkat kecerdasan yang berbeda. Hal inilah yang menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mungkin dapat dilakukan secara murni, keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan perwakilan.³

Meskipun hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, tetapi praktek penerapannya di lapangan berbeda antara satu negara dengan yang lain, dari Amerika Serikat sampai ke RRC, Kuba dan bahkan eks-Uni Soviet, semua mengklaim menganut demokrasi.⁴

Demokrasi di Indonesia pada mulanya diatur secara sederhana di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun masyarakat menilai bahwa jaminan hak warga negara yang terdapat pada UUD 1945 dinilai terlalu sederhana. Maka dari

² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Ctk. Ketiga, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2015, Hlm. 330.

³ *Ibid.*

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Kontitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 242.

itu dilakukanlah perluasan materi hak asasi manusia dalam Bab XA dengan judul Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.⁵

Demokrasi yang dicita-citakan masyarakat Indonesia juga mempengaruhi sistem keanggotan dalam lembaga negara salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dalam sejarah Indonesia hingga berakhirnya masa orde baru, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia belum pernah memiliki anggota yang seluruhnya dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Dalam Pasal 19 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilu.

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia mengalami beberapa perubahan. Perubahan yang mendasar terjadi terhadap UUD 1945 yaitu pada Sidang Umum MPR yang berlangsung pada tanggal 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi Presiden *berhak* mengajukan rancangan undang-undang dan Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan* membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, Hlm. 94.

3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁶

Pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang yang semula dipegang oleh Presiden lalu beralih ke DPR menjadikan fungsi dari kedua lembaga negara tersebut sesuai dengan bidangnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang.

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi sebagai berikut:⁷

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, DPR memiliki tugas sebagai berikut:⁸

⁶ *Ibid.*, Hlm. 175.

⁷ *Ibid.*, Hlm. 179.

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.

Dengan adanya perubahan tersebut hal ini menjadikan DPR sebagai lembaga negara yang memiliki konsekuensi meningkatnya beban tanggung jawab parlemen dan semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kinerja DPR untuk menjadi lebih baik. Perubahan ini pula yang membawa lembaga-lembaga negara untuk bisa selalu menjaga dan melaksanakan sistem *check and balances* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Sistem ini merupakan bentuk pengawasan antara lembaga dimana masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Check and balances system* merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.⁹

⁸ Pasal 72 Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁹ https://www.kompasiana.com/alit.amarta/trias-politica-dan-checks-and-balances-a-la-indonesia_550043c28133117c1bfa7469, diakses terakhir pada tanggal 26 Oktober 2017 pukul 16.15 WIB.

Sebenarnya konsep DPR RI yang bersifat demokrasi dan dapat melaksanakan sistem *check and balances* sudah ada sebelum reformasi tetapi pada kenyataannya prinsip itu tidak sepenuhnya diikuti dalam sistem yang kita bangun melalui UUD 1945. Misalnya sistem pemerintahan kita (Presidensial) masih sulit diidentifikasi sebagai sistem yang mapan karena kita berkayuh diantara dua sistem yaitu Presidensial dan parlementer. Parlemennya juga tidak jelas desainnya, bikameral atukah trikameral. Kedaulatan di tangan rakyat, tetapi belum sepenuhnya tercermin dalam pasal-pasal UUD 1945 secara memadai.¹⁰

Seiring perkembangan situasi politik di Indonesia, DPR yang diharapkan mampu melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya justru sering kali mendapat kritikan dari para pengamat politik maupun rakyat Indonesia. Menurut Abdul Gaffar Karim “Sistem kita rancu membuat pembagian tugas antara eksekutif dan legislatif menjadi tidak jelas dan tergantung pada kesepakatan jangka pendek saja”.¹¹

Demokrasi di Indonesia terus mengalami perkembangan. Pasca reformasi Indonesia membentuk Komisi Pemilihan Umum atau disingkat KPU. KPU memiliki tugas untuk menyelenggarakan pemilihan umum.¹² Pemilihan umum merupakan salah satu wujud demokrasi di Indonesia. Rakyat memiliki hak untuk memilih perwakilan rakyat dan juga pemimpin di tingkat daerah hingga Presiden. Seiring berkembangnya demokrasi di Indonesia, DPR RI terus melakukan

¹⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 94.

¹¹ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151002103743-32-82305/pengamat-sistem-negara-buruk-kinerja-dpr-jeblok/>, diakses terakhir pada tanggal 26 Oktober 2017 pukul 16.25 WIB.

¹² Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

perbaikan kinerja. Hal ini terlihat ketika anggota DPR RI melakukan rapat yang disiarkan langsung di televisi dan adapula televisi yang menyiarkan diskusi antara ketua atau wakil ketua DPR dengan para ahli untuk membahas isu yang sedang hangat di masyarakat.

Wakil Ketua DPR RI Fadli Zon yang menyatakan bahwa kinerja DPR RI lebih baik daripada kinerja DPR Filipina, dalam pembuatan undang-undang di Filipina jauh lebih lamban. Dari 210 rancangan undang-undang dalam satu tahun, yang berhasil diselesaikan oleh DPR Filipina ada 8. Sedangkan kita (DPR RI) membuat 40 RUU, yang sudah diselesaikan jumlahnya 8 juga.¹³

Dibalik tingginya produktivitas DPR RI dalam membuat undang-undang tentu bukan semata-mata dikarenakan seberapa tinggi kualitas anggota DPR itu sendiri, melainkan hal ini juga didukung dari sistem pembentukan undang-undang yang bisa dibilang cukup efisien. Di Indonesia setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden menurut ketentuan Pasal 47 UU No. 12 tahun 2011, disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.¹⁴

Negara Indonesia dengan negara Filipina memang sama-sama menganut sistem pemerintahan Presidensil. Namun di Asia Tenggara tidak semua negara menganut sistem pemerintahan Presidensil, ada negara Thailand yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Negara Thailand merupakan negara yang

¹³ <http://news.liputan6.com/read/3098675/dari-filipina-fadli-zon-bawa-kabar-gembira-untuk-anggota-dpr>, diakses terakhir pada tanggal 6 November 2017 pukul 01.45.

¹⁴ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, Hlm. 290.

menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan.¹⁵ Selain negara Filipina, negara yang memiliki sistem pemerintahan yang sama dengan Indonesia adalah Afrika Selatan.

Salah satu tugas DPR adalah membuat undang-undang. Undang-undang adalah produk yang menjelmakan secara normatif kehendak politik dari DPR dan Pemerintah. Karena itu masuknya pertimbangan atau kepentingan politik merupakan sesuatu yang wajar. Tetapi yang harus dihindari, jangan sampai suatu undang-undang *just for the sake of politics*.¹⁶

Lembaga perwakilan di Afrika Selatan maupun di Indonesia tentu sama-sama memiliki fungsi. Dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia saat ini DPR memiliki beberapa fungsi, fungsi parlemen atau lembaga perwakilan rakyat itu pada pokoknya ada empat, yaitu sebagai berikut:¹⁷

1. Fungsi Representasi (perwakilan),
2. Fungsi Pengawasan (*control*),
3. Fungsi Pengaturan atau Legislasi,
4. Fungsi Deliberasi dan Resolusi Konflik.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah jabatan politik yang merupakan representasi dari perwakilan seluruh rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum. Pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan

¹⁵ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Ctk. Kesatu, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, Hlm. 122.

¹⁶ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UIN Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 30.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, Hlm. 309.

aplikasi dari nilai demokrasi, di samping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara.¹⁸

Peserta pemilihan umum merupakan partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu dan perseorangan untuk calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu:

Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. Ketiga, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena faktor pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Kerena itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.¹⁹

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia dan di Afrika Selatan?

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, Hlm. 329.

¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 415.

2. Bagaimana hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan eksekutif di Indonesia dan di Afrika Selatan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui perbedaan tugas dan fungsi DPR di Indonesia dengan Afrika Selatan menurut UU maupun peraturan lain yang berlaku di masing-masing negara.
2. Untuk mengetahui hubungan antara DPR dengan eksekutif di Indonesia dan di Afrika Selatan.

D. Orisinalitas Penulisan

Sejauh ini belum ditemukan adanya penelitian dengan pembahasan yang sama sama. Oleh karena itu penelitian ini dijamin benar-benar orisinal dalam arti belum pernah ada yang meneliti.

E. Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini penulis berusaha untuk mempertajam rumusan masalah dengan cara menampilkan tinjauan pustaka yang berkaitan dengan tema hukum yang diangkat. Tinjauan pustaka dibuat untuk mengarahkan penulis membentuk kategori substantif dalam objek penelitian. Penjelasan terhadap teori-teori yang digunakan untuk mengkaji adalah sebagai berikut.

Untuk dapat mengkaji bagaimana TUGAS dan FUNGSI DPR serta hubungannya dengan eksekutif di Indonesia dan Afrika Selatan penelitian ini

menggunakan 3 pendekatan teori. Pendekatan teori tersebut yaitu Teori Demokrasi, Lembaga Perwakilan dan Sistem Pemerintahan.

1. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang terdiri atas dua pokok kata yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti memerintah. Demokrasi sangat erat hubungannya dengan rakyat atau masyarakat. Dalam suatu negara rakyat merupakan sumber kekuasaan karena pada hakikatnya kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.

Secara harfiah, demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Menurut Miriam Budiardjo yang dikutip oleh Pangerang Moenta berpendapat bahwa:²⁰

“Suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warganegara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right –the right to make political decisions – but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*). Ini dinamakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*)”.

Demokrasi lahir dari sejarah yang cukup panjang di Yunani. Bermula dari gerakan rakyat yang tidak mau ditindas oleh raja ataupun penguasa yang menuntut hak-hak rakyat untuk bisa hidup tanpa ada paksaan dari pemerintah. Rakyat pada saat itu menuntut agar pemerintah ataupun penguasa memperhatikan kehidupan rakyatnya. Rakyat menginginkan pemerintahan yang benar-benar bekerja untuk rakyat dan negara.

²⁰ Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Ctk. Kesatu, Inteligensia Media, Malang, 2016, Hlm. 29.

Sistem demokrasi ini terus mengalami perkembangan dan dapat dikelompokkan menjadi 2 tipe yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung (perwakilan). Demokrasi langsung pada prakteknya menempatkan rakyat sebagai peran utama dalam pengambilan keputusan, sedangkan demokrasi tidak langsung adalah rakyat memberikan mandat kepada wakil-wakilnya yang berada di lembaga perwakilan.

Negara Indonesia dengan negara Afrika Selatan sama-sama memiliki wilayah yang luas. Untuk dapat melaksanakan demokrasi dengan baik diperlukan lembaga perwakilan yang dalam pengawasan. Pentingnya lembaga perwakilan adalah untuk menyampaikan aspirasi rakyat dan menjaga hak-hak rakyat.

Pemerintahan negara yang merupakan hasil dari pendapat umum, ia merupakan cerminan dari kehendak masyarakat secara keseluruhan, sehingga kepentingan negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat.²¹

2. Teori Lembaga Perwakilan

Teori lembaga 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. Teori lembaga perwakilan terdapat 5 macam teori yaitu:²²

- a. Teori mandat;
- b. Teori Organ;
- c. Teori Sosiologis;

²¹ Nukthoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, Hlm. 63.

²² <http://studypolitic.org/blog/2017/09/14/teori-perwakilan-politik/>, diakses terakhir pada tanggal 21 November 2017 pukul 01.44 WIB.

- d. Teori Hukum Objektif;
- e. Teori Abcarian. (Hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya).

Dengan adanya lembaga perwakilan sebuah negara dapat merealisasi demokrasi tidak langsung walaupun dengan tingkat populasi yang tinggi dan ukuran negara yang cukup luas. Hadirnya lembaga perwakilan di negara demokrasi tentu memiliki fungsi. Fungsi lembaga perwakilan yaitu:

- a) Fungsi perundang-undangan;
- b) Fungsi pengawasan;
- c) Fungsi legislasi.

Lembaga perwakilan diisi oleh rakyat yang terpilih melalui sistem pemilihan yang berlangsung di wilayah masing-masing. Rakyat yang melakukan pemilihan telah mempercayakan terhadap wakilnya agar bisa mewakili berbagai macam aspirasi rakyat supaya dapat terealisasi. Bagi rakyat yang terpilih akan melaksanakan tugasnya di wilayah tertentu atau ditingkat pemerintah pusat.

Negara Indonesia dan negara Afrika Selatan sama-sama menjalani sistem perwakilan dua kamar atau bikameral. Perwakilan dua kamar menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan.²³

Di Indonesia lembaga perwakilan terdiri dari:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Dalam pasal 2 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang

²³ Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 4.

dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR diisi oleh wakil rakyat yang berasal dari partai politik. Wakil rakyat tersebut dipilih melalui pemilihan umum.

c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara sama seperti DPR. DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

Sedangkan di negara Afrika Selatan memiliki lembaga perwakilan sebagai berikut:

a) *The National Assembly* (Majelis Nasional).

Majelis Nasional adalah wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum untuk mewakili rakyat di tingkat nasional dan untuk memastikan pemerintah oleh orang-orang di bawah Konstitusi. Ini dilakukan dengan memilih Presiden, dengan menyediakan forum nasional untuk melakukan pertimbangan publik tentang berbagai masalah, dengan mengeluarkan undang-undang dan dengan mengkritisi dan mengawasi tindakan eksekutif.

b) *The National Council of Provinces* (Dewan Provinsi Nasional).

Dewan Provinsi Nasional adalah lembaga perwakilan yang mewakili provinsi untuk memastikan provinsi tersebut kepentingannya

diperhitungkan dalam lingkup pemerintahan nasional. Terutama dengan berpartisipasi dalam proses legislatif nasional dan dengan menyediakan forum nasional untuk pertimbangan publik tentang isu-isu yang mempengaruhi provinsi.

3. Teori Sistem Pemerintahan

Organ-organ yang menjalankan kekuasaan dalam negara baik itu eksekutif, legislatif dan yudikatif sama-sama saling berhubungan. Hubungan antara organ-organ pemerintahan ini biasanya disebut sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara atau tiga poros kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif.²⁴

Secara umum sistem pemerintahan yang ada di dunia terbagi menjadi 2 yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan Presidensial. Sementara Sri Soemantri menyebutkan ada 3 sistem. Sistem ketiga yakni sistem pemerintahan quasi (*semi-Presidential govermanet*). Sistem pemerintahan quasi ini diartikan sebagai sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur baik yang terdapat dalam sistem Presidensial maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer.²⁵

Negara-negara di seluruh dunia menjalankan sistem pemerintahan yang berbeda-beda. Hal ini dikarenakan bukan semata-mata dari suatu sistem pemerintahan itu yang dianggap memiliki banyak kekurangan namun dikarenakan faktor dari negara itu sendiri. Apakah sebuah negara bisa menjalankan sistem

²⁴ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata...*, *Op. Cit.*, Hlm. 120.

²⁵ *Ibid.*

pemerintah yang diinginkan tergantung dari faktor internal negara seperti jumlah masyarakatnya yang banyak atau sedikit, luas wilayahnya dan masih banyak lagi faktor yang mempengaruhi negara untuk menjalankan suatu sistem pemerintahan.

Afrika Selatan dan Indonesia sama-sama menjalankan sistem pemerintahan Presidensial. Jika dilihat faktor internal dari kedua negara tersebut banyak kesamaannya seperti luas wilayah yang sama-sama memiliki daratan yang luas sehingga dalam pemerintahan terdiri dari beberapa provinsi, jumlah warga negara di masing-masing negara juga banyak jumlahnya dan infrastruktur politik yaitu adanya kelompok masyarakat ataupun partai politik. Namun dengan sistem pemerintahan yang sama, kedua negara tersebut memiliki perbedaan yang terletak pada orga-organ pemerintahannya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum yang meneliti bahan pustaka.

2. Objek Penelitian

Fokus penelitian menelaah perbandingan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan Afrika Selatan (studi terkait tugas, fungsi dan hubungan dengan Eksekutif).

3. Sumber Data

- a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis dengan penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 3) *The Constitution of The Republic of South Africa*, 1996;
- b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan yang mendukung penelitian ini dan memberi penjelasan tentang bahan hukum primer yang berupa buku-buku, jurnal hukum, karya-karya hukum, bahan penelitian dan seluruh materi yang sesuai serta relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum tambahan yang mendukung penelitian ini. Adapaun bahan hukum tersier yang berupa kamus bahasa hukum, kamus bahasa Indonesia, ataupun kamus lainnya yang muatannya mendukung isi dari penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data-data sekunder yang berupa bahan hukum. Oleh karena hal tersebut maka data yang dikumpulkan berupa literature yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan hanya satu yaitu pendekatan perbandingan. Pendekatan perbandingan dipilih karena penelitian ini beranjak dari suatu perbandingan hukum yang bertujuan untuk membandingkan penerapan sistem hukum yang terjadi dari dua negara yaitu negara Indonesia dan negara Afrika

Selatan, kedua negara ini memiliki sistem pemerintahan yang sama, bentuk negara yang sama dan memiliki struktur kekuasaan kelembagaan perwakilan yang sama.

Dalam struktur kekuasaan kelembagaan yang sama terdapat beberapa perbedaan yang menjadi suatu perbandingan antara negara Indonesia dengan Afrika Selatan.

6. Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan cara sebagai berikut: Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian. Hasil klasifikasi data selanjutnya disusun dan dipilah secara sistematis. Data yang telah disusun dan dipilah kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah bahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I: Berisi pendahuluan yang menjelaskan secara garis besar tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika.

BAB II: Berisi mengenai tinjauan secara teoritis tentang demokrasi, kedudukan lembaga perwakilan dalam tatanan demokrasi, pemilu sebagai cara mengisi lembaga perwakilan dan prinsip- prinsip pemerintahan dalam Islam.

BAB III: Berisi mengenai tinjauan secara teoritis mengenai sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Presidensial, sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan campuran.

BAB IV: berisi analisis dan membahas tentang deskripsi data, tugas dan fungsi DPR di Indonesia, tugas dan fungsi DPR di Afrika Selatan, hubungan antara DPR dengan Eksekutif di Indonesia, dan hubungan antara DPR dengan Eksekutif di Afrika Selatan.

BAB V: Penutup, berisi kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran dari hasil penelitian sebagai masukan bagi pemerintah Indonesia dan Afrika Selatan dalam menjalankan pemerintahannya.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, BADAN PERWAKILAN dan PEMILU

A. Demokrasi

Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*).²⁶ Dalam sistem demokrasi, sistem kekuasaan dalam kehidupan bersama biasa dibedakan dalam tiga wilayah atau domain, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*).²⁷ Ketiga hal tersebut haruslah seimbang, dalam arti apabila salah satu domain mendominasi di sebuah negara maka demokrasi tidak dapat tumbuh dan berkembang bahkan demokrasi itu sendiri dapat dikendalikan oleh domain yang berkuasa.

Terdapat beberapa pengertian demokrasi menurut para ahli. Menurut Mohammad Hatta pengertian demokrasi pada pidatonya adalah "... kerakyatan tidak saja dalam pergaulan politik, melainkan juga dalam urusan ekonomi dan sosial. Rakyat harus diberi hak untuk menentukan nasibnya dalam pengertian yang seluas-luasnya, yaitu berhak menyusun pemerintahan sendiri dan mengatur

²⁶Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan kedua, Edisi revisi, Intrans Publishing, Malang, 2011, Hlm. 40.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata..., Op. Cit.*, Hlm. 132.

ekonomi sendiri.”²⁸

Menurut Abraham Lincoln dalam pidatonya menyatakan bahwa demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dari pengertian tersebut bisa disimpulkan bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu pemerintahan, dimana masing-masing dari mereka memiliki hak dalam memperoleh kesempatan serta hak dalam bersuara yang sama dalam upaya mengatur kebijakan pemerintahan. Dalam sistem ini, keputusan diambil berdasarkan hasil suara terbanyak.²⁹

Menurut Henry B. Mayo pengertian teori demokrasi adalah suatu kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang secara efektif diawasi oleh rakyat melalui berbagai macam pemilihan yang dilakukan berdasarkan pada prinsip kesamaan politik serta diselenggarakan dalam suasana dimana kebebasan politik terjadi.³⁰ Henry B. Mayo menyebut beberapa nilai yang terkandung dalam demokrasi (*The specific values of a democratic*) pada umumnya sebagai berikut:³¹

- a) *The peaceful voluntary adjustment of dispute and institutionalized peaceful settlement of conflict;*
- b) *Ensuring peaceful change in changing society;*
- c) *The orderly succession of rules;*
- d) *That of the minimum of coercion;*
- e) *That of diversity;*
- f) *The attainment of justice.*

Pengertian demokrasi menurut Sri Soemantri mengutip pendapat E. Barker mengatakan:

Dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

²⁸ Anwar C, *Op. Cit.*, Hlm. 42.

²⁹ <https://gurupkn.com/pengertian-demokrasi>, diakses terakhir pada tanggal 12 Desember 2017 pukul 15.30 WIB.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Anwar C, *Op. Cit.*, Hlm. 40.

Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang adalah sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan.³²

Awal mula konsep demokrasi lahir yaitu adanya pemikiran mengenai hubungan antara negara dengan hukum yang sudah berlangsung lama di Yunani Kuno. Demokrasi langsung yang dipraktekkan pada saat itu berdasarkan prosedur mayoritas untuk menjalankan keputusan-keputusan politik.³³ Namun John Keane memiliki pendapat berbeda bahwa demokrasi lahir dari Timur karena sejak lama di Sumatera telah melaksanakan pemilihan langsung kepala desa dan Marga. Sampai sekarang belum diteliti kapan pelaksanaan demokrasi pemilihan kepala desa dan Marga tersebut di mulai.³⁴

Demokrasi langsung yang berjalan pada saat itu dinyatakan lenyap ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa dan benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Namun, lahirnya *Magna Charta* (Piagam Besar) dikatakan sebagai tonggak baru bagi perkembangan demokrasi.³⁵ Piagam tersebut merupakan suatu perjanjian antara bangsawan dan raja di Inggris yang berisi terkait pembatasan kekuasaan raja dan hak asasi manusia.

Munculnya demokrasi di Eropa mengubah kultur dan kebudayaan sosial masyarakat. Rakyat Eropa pada waktu itu ingin memerdekakan diri dari segala pembatasan. Hingga memicu terjadinya dua kejadian besar yaitu *Renaissance* dan *reformasi* yang telah menandai suatu perubahan besar terjadi.

³² Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi...*, *Op. Cit.*, Hlm. 67.

³³ Moh Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 10.

³⁴ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, Hlm. 203.

³⁵ Moh Mahfud, *Hukum dan Pilar...*, *Op. Cit.*, Hlm. 11.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad ke-14 dan mencapai puncaknya pada abad ke-15 dan ke-16.³⁶ Pada masa ini orang-orang mengakui adanya kebebasan dalam bertindak sepanjang sesuai dengan yang dipikirkan. Hal ini didasari dari keyakinan bahwa setiap orang memiliki kebebasan dalam berpikir dan bertindak tanpa adanya batasan dari orang lain. Peristiwa *renaissance* mendorong perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang cukup pesat.

Walaupun memiliki dampak positif namun dalam kehidupan bermasyarakat kebebasan berpikir dan berpendapat memicu adanya kecemburuan sosial sehingga menimbulkan perbuatan-perbuatan tidak terpuji seperti menipu, membujuk dan saling bersiasat.

Selain peristiwa *renaissance* yang mendorong kembalinya demokrasi pada abad ke-16 terjadi reformasi. Reformasi pada masa itu menjadi sebuah pergerakan perbaikan keadaan dalam gereja Katolik tetapi kemudian menjadi asas-asas Protestanisme. Martin Luther menempelkan 95 dalil pada gereja Wittenberg yang kemudian memancing serangan terhadap gereja. Luther mempunyai ajaran tentang pengampunan dengan kepercayaan saja, sebagai pengganti upacara, pekerjaan baik dan perantaraan gereja serta mendesak supaya membaca kitab suci.³⁷ Anjuran untuk membaca kitab suci bukanlah sekedar ajakan tapi di dalam kitab tercantum bahwa telah memberikan tanggung jawab perseorangan yang lebih besar untuk keselamatan sendiri. Hal ini memicu terjadinya sengketa antara kaisar dan gereja.

³⁶ Moh Mahfud, *Demokrasi dan Peranan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, Hlm. 22.

³⁷ *Ibid.*

Sengketa tersebut berlangsung selama 30 tahun dan diakhiri dengan adanya perdamaian Westphalia (1648). Walaupun reformasi berakhir namun Protestanisme tetap menjadi kekuatan dasar di Dunia Barat sampai sekarang.³⁸

Dari dua kejadian ini yaitu *rennaissance* dan reformasi mengubah bangsa Eropa dalam memerdekakan pikiran dari batas-batas yang ditentukan gereja. Kenyataannya kemerdekaan pikiran berkembang hingga di bidang politik. Dari sinilah timbul tentang hak-hak rakyat untuk mengatur keberlangsungan hidupnya termasuk juga bebas dari kecaman atau tuntutan dari penguasa yang memiliki kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki absolut pada masa itu.

Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu telah pula didukung oleh golongan menengah (*middle-class*) yang waktu itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini relatif baik.³⁹ Rakyat yang melakukan kecaman meyakini bahwa setiap manusia itu sama, tidak dibedakan dari latar belakang seseorang maupun jabatan pekerjaan. Mereka juga meyakini bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (natural) yang mengandung prinsip-prinsip universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang, baik raja, bangsawan, maupun rakyat jelata.⁴⁰

Dari gerakan tersebut terlihat bahwa rakyat ada keinginan untuk memperjuangkan hak-haknya di dalam kehidupan termasuk juga di bidang politik. Rakyat ingin mempunyai pemerintahan yang berpihak pada rakyat, yang dapat dikendalikan dan diawasi oleh rakyat dan pemerintahan yang mewakili rakyatnya. Tampak bahwa teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Moh Mahfud, *Hukum dan Pilar...*, *Op. Cit.*, Hlm. 18.

⁴⁰ *Ibid.*

pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (Pemerintah rakyat).⁴¹ Pada saat itu terdapat 2 filsuf besar yang mengemukakan pendapat terkait demokrasi. John Locke berpendapat bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak memiliki. Montesquieu berpendapat yang dapat menjamin hak politik adalah sistem pemisahan kekuasaan yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif yang masing-masing dipegang oleh organ bukan seseorang.⁴²

Dalam perjalanan sejarah demokrasi yang terus mengalami perkembangan yang pada mulanya mendapatkan penolakan dan hanya berada di lingkup kecil namun perlahan demokrasi diakui oleh masyarakat luas. Selain masyarakat yang merasakan arti penting dari demokrasi, pemerintah atau negara juga ikut merasakannya. Demokrasi mempengaruhi sendi-sendi dari suatu bentuk negara dan pemerintahan dari negara-negara yang ada di dunia ini dalam tata hubungan dan pergaulan internasional yang semakin saling tergantung.⁴³

Negara yang menjalankan sistem demokrasi adalah negara-negara yang kondisi atau keadaan di dalam negara tersebut mendukung untuk berjalannya sistem demokrasi. Dengan kata lain terdapat indikator-indikator yang harus ada di dalam negara tersebut. Indikator tersebut antara lain:

- a) Negara Hukum, dimana harus ada sebuah aturan hukum yang membatasi agar tidak ada penguasa yang bersikap sewenang-wenang;
- b) Masyarakat madani, masyarakat yang dicirikan sebagai masyarakatan yang terbuka, bebas dari pengaruh tekanan negara dan kekuasaan,

⁴¹ *Ibid.*, Hlm. 19.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Imam Mahdi, *Op. Cit.*, Hlm. 205.

kritis dan berpartisipasi aktif serta bagian integral dari penegakkan sistem demokrasi;

- c) Infrastruktur politik, yang di dalamnya terdiri dari partai politik, kelompok gerakan dan kelompok penekan; dan
- d) Pers yang bebas dan bertanggung jawab, pers merupakan suatu pilar keempat dalam penegakan demokrasi pada sebuah negara setelah legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dengan adanya indikator tersebut di dalam suatu negara, akan memudahkan negara untuk menjalankan sistem demokrasi. Hukum yang berlaku akan memberikan batasan-batasan sejauh mana satu negara dapat memberikan hak kepada rakyat untuk berperan dalam menjaga demokrasi di negara itu sendiri.

Ada pendapat mengenai nilai yang menjadi dasar demokrasi. Menurut B. Mayo demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu:⁴⁴

- a) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*),
- b) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*),
- c) Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rules*),
- d) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*),
- e) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku,
- f) Menjamin tegaknya keadilan.

Adapula pendapat lain dari Nurcholis Madjid yang menyebutkan bahwa

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm. 218.

pandangan hidup demokrasi harus didasari dari tujuh norma, yaitu:⁴⁵

- a) Kesadaran atas pluralisme;
- b) Musyawarah;
- c) Permusyawaratan yang jujur dan sehat;
- d) Kerjasama;
- e) Pemenuhan segi-segi ekonomi;
- f) Pertimbangan moral; dan
- g) Sistem pendidikan yang menunjang.

Norma-norma tersebut harus ada di dalam masyarakat untuk menjalankan demokrasi. Namun demi berjalannya demokrasi yang baik, norma yang sudah ada di masyarakat harus tetap dijaga oleh rakyat demi kepentingan bersama. Untuk menjalankan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

- a) Pemerintahan yang bertanggung jawab.
- b) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- c) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- d) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- e) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.⁴⁶

Dari indikator-indikator maupun nilai-nilai dasar di dalam masyarakat tersebut, suatu negara harus mampu memenuhi dan melaksanakannya untuk mencapai negara demokrasi. Nilai dengan indikator suatu negara demokrasi berhubungan erat untuk menjaga kestabilan kondusifitas masyarakatnya. Hal ini dapat terlihat apabila suatu negara dapat menjamin hak dan kewajiban masyarakatnya maka negara telah berhasil melaksanakan demokrasi.

⁴⁵ Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 130.

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu..., Op. Cit.*, hlm. 14.

Dalam praktiknya penyelenggaraan asas atau sistem demokrasi dapat dibedakan menjadi tiga macam yakni:

1. Demokrasi langsung yaitu suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya). Dapat dikatakan suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk pengambilan keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh badan warga negara, tetapi dalam tipe demokrasi langsung ini biasanya hanya dapat dikatakan berhasil saat menyelesaikan permasalahan dalam lingkungan entitas kecil. Demokrasi secara langsung dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan Presiden, dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam peraturan. Kedaulatan rakyat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam peraturan yang telah dibuat;
2. Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan adalah suatu sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat;
3. Demokrasi perwakilan dengan sistem referendum, yakni gabungan antara demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan. Maksudnya rakyat memilih wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dewan itu dikontrol oleh pengaruh rakyat dengan sistem referendum dan inisiatif rakyat.⁴⁷

Dari 3 macam sistem demokrasi kunci utama berjalan atau tidaknya demokrasi tetap ada pada rakyat. Rakyatlah yang menentukan masa depan bangsa negara mereka secara langsung maupun tidak langsung. Hanya sedikit perbedaan dalam demokrasi tidak langsung yaitu rakyat melalui wakilnya untuk menjalankan hak politik di dalam negara. Hal ini mencerminkan bahwa dari lembaga perwakilan daerah hingga ke pusat lembaga tersebut harus benar-benar bisa mewakili rakyatnya dan harus peduli terhadap hak-hak rakyatnya.

⁴⁷ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, hlm. 30.

Sesuai dengan indikator sebuah negara demokrasi, salah satunya ialah adanya hukum di suatu negara. Demokrasi akan berjalan baik apabila masyarakat betul-betul sadar terhadap keberadaan hukum di negaranya. Jika hukum tersebut berdiri tegak dan adil maka tercipta sebuah negara yang kondusif yang dapat mewujudkan keinginan-keinginan rakyat untuk membangun negara kearah yang lebih baik.

Di Afrika Selatan awal mula demokrasi berjalan pada tahun 1990. Sebelumnya, di Afrika Selatan terkenal dengan pemisahan kekuasaan berdasarkan ras antara minoritas kulit putih dengan mayoritas kulit hitam atau sering disebut *apartheid*. Pada masa itu golongan kulit putih menguasai pemerintah dan sering terjadi penindasan oleh pemerintahn bahkan demonstrasi atau protes yang sering dilakukan oleh kelompok anti *apartheid* sering dilakukan dengan menggunakan bom dan kekerasan.

Apartheid menjadi semakin terkenal dan menjadi sorotan di dunia internasional. Agar tidak meluasnya sanksi internasional terhadap Afrika Selatan maka pemerintah saat itu di bawah kekuasaan Nelson Mandela mencabut peraturan terkait *Apartheid* dan mulai menyusun negara Afrika Selatan sebagai negara demokrasi. Pada tahun 1996 dibuatlah konstitusi Afrika Selatan sebagai dasar bahwa Afrika Selatan pada saat itu menjadi negara demokrasi.

Sedangkan di negara Indonesia sempat terjadi beberapa kali perubahan terhadap bentuk negara. Sejak Indonesia merdeka dan menjadi sebuah negara kesatuan yang ditetapkan melalui UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik

Indonesia menganut paham atau ajaran demokrasi. Demokrasi pada masa revolusi berlangsung dari tahun 1945-1949.

Lalu pelaksanaan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tahun 1949-1950, merupakan masa ketika Belanda berupaya untuk menguasai sejumlah daerah di Indonesia. Perlawanan rakyat Indonesia yang terjadi setelah Indonesia merdeka yaitu dalam agresi Belanda dan upaya untuk menjaga keutuhan NKRI sesuai UUD 1945.

Pelaksanaan Demokrasi pada tahun 1950-1959, pada masa ini sering disebut masa demokrasi liberal. Akibat dari rasa ketidakpuasan rakyat Indonesia terhadap hasil KMB dan bentuk negara serikat yang diyakini merupakan kembalinya kekuasaan Belanda di Indonesia membuat diberlakukan kembali NKRI dan UUD. Setelah pembubaran RIS beserta UUD RIS berlakulah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Jika melihat sistem pemerintahan berdasarkan UUDS 1950 terlihat bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer. Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara bukan sebagai kepala eksekutif karena tugas-tugas eksekutif dipertanggung jawabkan kepada menteri baik sendiri maupun secara bersama-sama.

Pelaksanaan demokrasi pada tahun 1959-1966, dengan kembali berlakunya UUD 1945 maka kedudukan presiden saat itu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan serta presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

Pelaksanaan demokrasi pada tahun 1966-1998, disebut juga sebagai demokrasi Pancasila. Masa ini ditandai dengan terbitnya surat perintah 11 Maret

1966 dimana presiden Soekarno dinyatakan berhenti sebagai presiden dan digantikan oleh Letjen Soeharto.

Pelaksanaan demokrasi pada 1999-sekarang adalah masa untuk mempertegas demokrasi yang akan dijalankan serta melakukan pembenahan dan penataan terhadap sistem ketatanegaraan yang selama ini telah dilaksanakan. Hal utama yang menjadi sorotan rakyat adalah adanya perubahan UUD 1945, hal ini karena selama Soeharto menjabat presiden dengan dasar konstitusi UUD 1945 dianggap otoriter dan penguasa memiliki kekuasaan yang tak terbatas. Sehingga sejak tahun 1999-2002 telah dilakukan sejumlah amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali.

B. Kedudukan Lembaga Perwakilan dalam Tatanan Negara

Di dalam sebuah negara di seluruh dunia memiliki beberapa lembaga negara yang beragam. Negara modern saat ini memiliki beragam bentuk lembaga negara yang ada di setiap masing-masing sektor yang menjalani berbagai tugas misalnya dalam penegakan hukum atau kekuasaan kehakiman, lembaga perwakilan dan eksekutif.

Dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rectstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.⁴⁸ Pembatasan kekuasaan sangat penting agar tidak menimbulkan suatu kekuasaan yang bersifat mutlak dan dapat diawasi antara lembaga negara satu dengan yang lain.

⁴⁸ Saldi Isra, *Pergesaran fungsi Legislasi*, Ctk. Kesatu, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, Hlm. 73.

Menurut Miriam Budiardjo kekuasaan dibagi secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan hubungan tingkatan pemerintahan. Sedangkan secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁴⁹

Banyak negara yang menjalankan demokrasi tidak langsung dengan cara melalui lembaga perwakilan di setiap negara masing-masing. Hal ini dikarenakan demokrasi langsung sudah tidak mungkin lagi dilakukan karena bertambahnya penduduk dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan. Lembaga perwakilan di setiap negara tentu memiliki sebutan yang berbeda-beda namun pada umumnya sering disebut “Parlemen”, atau disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”.⁵⁰

Orang-orang yang menjabat sebagai anggota parlemen atau DPR adalah orang-orang terpilih yang telah melalui sebuah proses sistem pemilihan atau penunjukan. Duduknya seseorang di Lembaga Perwakilan, baik itu karena pengangkatan/penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilinya.⁵¹ Ada 5 macam teori hubungan perwakilan yaitu teori mandat, teori organ, Teori Sosiologi Rieker, Teori hukum obyektif dari Duguit dan teori Abcarian.

a) Teori Mandat

Teori ini pada dasarnya berasumsi bahwa substansi yang diwakili oleh seorang wakil terbatas pada mandat yang disampaikan oleh orang-orang

⁴⁹ *Ibid.*, Hlm. 74.

⁵⁰ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta 1988, Hlm. 79.

⁵¹ *Ibid.*, Hlm. 82.

yang memberikan mandat.⁵² Wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis pada masa revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion.⁵³ Teori mandat ini dibagi menjadi 4, yaitu:

a. Mandat imperatif

Menurut ajaran ini mengartikan bahwa wakil melaksanakan tugas sebagaimana sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi mandat atau yang diwakilinya.⁵⁴ Orang yang bertindak sebagai wakil tidak boleh bertindak diluar perintah atau instruksi dari yang diberikan oleh pemberi mandat. Apabila terdapat hal-hal baru yang tidak terdapat dalam perintah atau instruksi maka wakil harus mendapat perintah atau instruksi baru dari pemberi mandat. Setiap kali ada masalah baru, berarti menghambat tugas perwakilan maka dari itu lahirlah teori baru.

b. Mandat bebas

Ajaran ini berpendapat bahwa sebagai wakil yang mendapatkan perintah dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini wakil adalah orang terpercaya yang memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.⁵⁵

c. Mandat representative

⁵² <http://studypolitic.org/blog/2017/09/14/teori-perwakilan-politik/>, terakhir diakses pada tanggal 18 Desember 2017 pkl 15.05 WIB.

⁵³ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 82.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

Menurut teori ini wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada Lembaga Perwakilan sehingga wakil tidak memiliki hubungan dengan pemilihnya, Lembaga Perwakilan inilah yang bertanggung jawab pada rakyat.⁵⁶

b) Teori Organ

Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung.⁵⁷ Dengan kata lain ketika rakyat sudah memilih Lembaga Perwakilan maka mereka tidak perlu lagi mencampuri Lembaga Perwakilan tersebut dan Lembaga ini berfungsi sesuai Undang-Undang Dasar.

c) Teori Sosiologi Rieker

Menurut Rieker bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang ahli dalam bidang kenegaraan dan yang benar-benar membela kepentingan pemilih sehingga terbentuk Lembaga Perwakilan yang ada dalam masyarakat.⁵⁸

d) Teori Hukum Objektif dari Duguit

Menurut teori ini dasar dari pada hubungan antara rakyat dan

⁵⁶ *Ibid.*, Hlm. 83.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, Hlm. 84.

Parlemen adalah solidaritas.⁵⁹ Ilustrasinya, wakil rakyat dapat menjalankan tugas-tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.⁶⁰

e) Teori Abcarian

Menurut Gilber Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, yaitu:⁶¹

- a. Wakil bertindak sebagai wali (*trustee*). Wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*). Wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya dan wakil selalu mengikuti intruksi dari yang diwakilinya.
- c. Wakil bertindak sebagai *politico*. Terkadang wakil bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakannya tergantung dari materi yang dibahas.
- d. Wakil bertindak sebagai partisan. Wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari Partai (Organisasi) si wakil.

Sebagai orang yang duduk di Lembaga Perwakilan maka orang tersebut haruslah menjalani tugas dan kewajibannya sebagai orang yang mewakili rakyat atau wilayah di suatu negara. Apabila seseorang duduk dalam Lembaga Perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya disebut *perwakilan politik (political representation)*.⁶² Setiap Lembaga Perwakilan atau Parlemen di sebuah negara memiliki fungsi. Pada umumnya Lembaga Perwakilan

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ <http://studypolitic.org/blog/2017/09/14/teori-perwakilan-politik/>, diakses terakhir pada tanggal 19 Desember 2017 pkl 20.30 WIB.

⁶¹ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 85.

⁶² *Ibid.*, Hlm. 86.

memiliki 3 fungsi, yaitu:⁶³

- a) Fungsi perundang-undangan;
- b) Fungsi pengawasan;
- c) Sarana pendidikan politik.

Fungsi perundang-undangan atau yang biasa disebut fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.⁶⁴ Parlemen juga berfungsi untuk melakukan ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian dengan Luar Negeri.⁶⁵ Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan oleh Parlemen untuk mengawasi eksekutif, agar berfungsi menurut Undang-Undang yang dibentuk oleh Parlemen.

Sedangkan fungsi pendidikan politik adalah sarana edukasi melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan Perwakilan di DPR yang dimuat dan diulas oleh media baik secara langsung maupun tidak langsung agar rakyat dapat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum.⁶⁶

Ada dua macam sifat perwakilan yang hingga saat ini dikenal yaitu sifat perwakilan fungsional dan sifat perwakilan politik. Pembagian kedua sifat ini tidak berlaku mutlak karena bisa saja berbeda di negara lain. Jika seseorang anggota parlemen duduk dalam lembaga perwakilan karena dipilih dalam pemilihan umum, sifat perwakilannya disebut perwakilan politik.⁶⁷ Sebaliknya jika seseorang duduk dalam lembaga perwakilan karena diangkat berdasarkan fungsi atau jabatan keahliannya maka disebut perwakilan fungsional.

Dalam pembentukan sebuah lembaga negara adapun sistem-sistem di

⁶³ *Ibid.*, Hlm. 88.

⁶⁴ Saldi Isra, *Op. Cit.*, Hlm. 78.

⁶⁵ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 88.

⁶⁶ *Ibid.*, Hlm. 89.

⁶⁷ *Ibid.*, Hlm. 86.

dalamnya. Lembaga perwakilan memiliki sistem-sistem yaitu lembaga perwakilan yang unikameral dan bikameral. Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Karena itu dalam berbagai literature hukum tata negara maupun literature ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.⁶⁸

Dalam struktur parlemen tipe pertama yakni sistem perwakilan unikameral, kamar perwakilan bersifat tunggal sehingga tidak dikenal kamar perwakilan yang bersifat perwakilan politik seperti anggota DPR dan kamar perwakilan yang bersifat perwakilan fungsional seperti anggota senat atau Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.⁶⁹

Sistem bikameral memiliki dua kamar atau majelis. Masing-masing anggota kamar atau majelis diisi oleh anggota parlemen dengan sifat perwakilan yang berbeda. Namun, pola dasar sifat perwakilan tersebut adalah perwakilan politik dan perwakilan fungsional. Dalam kenyataan mungkin saja terdapat variasi lain seperti sifat perwakilan wilayah dan sebagainya.⁷⁰

Dalam hubungannya dengan perbandingan kewenangan kamar pertama (majelis tinggi) dengan kamar kedua (majelis rendah) dapat dibuat karakteristik sistem perwakilan yaitu:⁷¹

- a) Jika kedua kamar perwakilan (majelis) mempunyai kewenangan yang sama, sistem perwakilan tersebut adalah bikameral kuat.
- b) Jika kewenangan salah satu kamar perwakilan lebih lemah maka

⁶⁸ King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 36.

⁶⁹ Hotma P. Sibuea, *Ilmu negara*, Erlangga, Jakarta, 2014, Hlm. 296.

⁷⁰ *Ibid.*, Hlm. 297.

⁷¹ Hotma P. Sibuea, *Op. Cit.*, Hlm. 295.

disebut sistem bikameral lemah.

Adapula penggolongan terhadap sistem bikameral kuat menjadi 2 golongan. Pertama, jika dalam sistem perwakilan bikameral kuat kedua kamar memiliki kewenangan yang pada dasarnya sama maka disebut sistem bikameral simetris. Kedua, jika dalam sistem perwakilan bikameral kuat namun salah satu kamar memiliki kewenangan berbeda disebut sistem bikameral asimetris.

Sistem perwakilan yang bikameral ini dibentuk dengan tujuan menyuarkan aspirasi rakyat daerah dan diharapkan dengan dibentuknya sistem ini, kepentingan rakyat daerah dapat terakomodasikan sehingga diharapkan dapat menghindari kesenjangan dan ketidakadilan antara pusat dan daerah dan diharapkan pula dengan sistem ini dapat mencegah disintegrasi bangsa.⁷²

Ada varian ketiga dalam sistem perwakilan yaitu trikameral. Trikameral adalah sistem perwakilan yang terdiri dari tiga kamar. Seperti halnya di Indonesia saat ini ada yang berpendapat bahwa sistem perwakilan di Indonesia menganut sistem trikameral karena lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari MPR, DPR dan DPD. Alasan utama untuk menyatakan Indonesia sebagai negara yang melaksanakan sistem trikameral adalah karena ketiga lembaga tersebut sama-sama menjalankan fungsi legislatif namun dengan peran yang berbeda.

Apabila mengacu pada UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral lemah. Hal ini bisa dilihat pada Pasal 2 ayat 1 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari DPR dan DPD. Dengan kata lain bisa diartikan

⁷² King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, Hlm. 11-12.

bahwa anggota DPR dan DPD memiliki tugas lain selain untuk menjalankan tugas mereka di lembaga masing-masing juga memiliki tugas dan fungsi di MPR sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Memilih dan menerapkan suatu sistem perwakilan di sebuah negara pasti ada kelebihan dan kekurangannya. Namun perlu diketahui bahwa apapun yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah demi tercapainya harapan dan cita-cita kepentingan bersama. Dengan adanya sistem perwakilan rakyat harapannya dapat memberi kemudahan bagi seluruh warga negara untuk dapat ikut serta dalam membangun negaranya dengan menyampaikan aspirasinya melalui perwakilan rakyat.

C. Pemilu Sebagai Cara Mengisi Lembaga Perwakilan

Setiap negara memiliki cara masing-masing untuk melakukan pengisian Lembaga Perwakilan. Lembaga Perwakilan, Partai Politik dan Pemilihan Umum merupakan satu kegiatan politik yang tidak mungkin dipisahkan.⁷³ Di kebanyakan negara demokrasi pemilihan umum dianggap sebagai tolak ukur demokrasi itu. Namun perlu dipahami bahwa pemilu bukan satu-satunya tolak ukur demokrasi melainkan harus dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya.⁷⁴ Pemilu merupakan instrumen dalam mewujudkan kedaulatan rakyat tentu saja dalam teknis pelaksanaannya membutuhkan aturan-aturan yang spesifik, meski demikian pemilu saja bukanlah merupakan suatu jaminan dari demokrasi itu sendiri akan tetapi pemilu merupakan cara dari didapatkannya

⁷³ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 167.

⁷⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar ..., Op. Cit.*, Hlm. 461.

legitimasi atas kekuasaan bagi rezim dalam memerintah.⁷⁵ Terdapat beberapa definisi pemilu terkait dengan implementasi kedaulatan rakyat.

Menurut R. William Liddle

“Dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah elite politik. Setiap warga negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut UU, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pimpinan pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilu.”

Dari uraian pendapat tentang definisi pemilu yang telah dijelaskan tersebut dengan kata lain bahwa pemilihan umum memungkinkan rakyat untuk memilih secara langsung wakil rakyat dan pasangan Presiden-wakil Presiden. Dengan adanya pemilihan secara langsung maka bagi mereka yang telah dipilih mempunyai tanggung jawab secara langsung kepada masyarakat, karena itu pemerintahan yang lahir dari proses pemilu harus bersifat akuntabel dan transparan.⁷⁶

⁷⁵ Yoyoh Rohaniyah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015, Hlm. 438.

⁷⁶ Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, Ctk kedua, edisi kedua, Rajawali Pers, Depok, 2017, Hlm. 172.

Pada umumnya pemilihan umum memiliki 3 macam sistem, yaitu:⁷⁷

- a) *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik)
- b) *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).
- c) Gabungan sistem Distrik dan sistem proporsional atau sering disebut sistem campuran.

1. Sistem Pemilihan Distrik

Pengertian dari sistem pemilihan Distrik adalah suatu sistem pemilu yang diselenggarakan di wilayah suatu negara untuk memilih wakil di parlemen, dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen (kursi yang diperebutkan dalam pemilu tersebut) dan tiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut.⁷⁸ Secara singkat pemilihan dengan sistem Distrik yaitu suatu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak).⁷⁹

Menurut Miriam Budiardjo sistem pemilihan Distrik memiliki beberapa kekurangan dan kelebihan. Kelebihan sistem dari sistem pemilihan Distrik yaitu:

- a) Sistem ini lebih mendorong kepada integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
- b) Kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat dibendung bahkan sistem ini bisa mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan.
- c) Karena kecilnya wilayah distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya. Oleh sebab itu wakil terpilih akan lebih cenderung untuk memperjuangkan kepentingan distriknya.
- d) Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain melalui *distortion effect*. Efek distorsi

⁷⁷ Miriam Budiardjo, *Op. Cit., Dasar-Dasar...*, Hlm. 462.

⁷⁸ Yoyoh, *Op. Cit.*, Hlm. 450.

⁷⁹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit., Dasar-Dasar...*, Hlm. 462.

adalah munculnya ketidak proporsionalan antara jumlah suara yang diraih dengan jumlah kursi yang didapatkan.

- e) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen.
- f) Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang sederhana dan murah biaya.

Sedangkan kekurangan pada sistem pemilihan distrik yaitu:

- a) Sistem ini kurang memperhatikan kepentingan partai kecil dan golongan minoritas.
- b) Kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya. Hal ini menandakan adanya sejumlah suara yang tidak diperhitungkan atau terbuang sia-sia.
- c) Ada kemungkinan wakil lebih cenderung mementingkan kepentingan distriknya daripada kepentingan nasional.⁸⁰

2. Sistem Pemilihan Proporsional

Sistem pemilihan proporsional merupakan sistem di mana satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Di dalam sistem ini wilayah dianggap sebagai satu kesatuan, kursi untuk perwakilan wilayah dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh para kontestan.⁸¹ Dalam arti singkat sistem proporsional merupakan sistem pemilihan di satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*).⁸²

Pada sistem pemilihan proporsional terdapat 2 varian yaitu:

- a) Sistem pemilihan proporsional terbuka

Pemilih diberikan preferensi untuk menentukan pilihannya atas daftar calon yang disusun oleh partai politik untuk mengisi kursi yang dimenangkan oleh partai tersebut. Pada umumnya pemilih dapat memilih

⁸⁰ <https://www.dictio.id/t/apa-yang-di-maksud-dengan-efek-distorsi-dalam-pemilu/12586>, diakses terakhir pada 22 Desember 2017 pkl 19.30 WIB.

⁸¹ Yusa Djuyandi, *Op. Cit.*, Hlm. 174.

⁸² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, *Op. Cit.*, Hlm. 462.

kandidat-kandidat dalam daftar kandidat suatu partai sebanyak kursi yang tersedia. Memilih kandidat dari partai yang berbeda biasanya tidak diperbolehkan.⁸³

b) Sistem pemilihan proporsional tertutup

Sistem pemilihan proporsional tertutup banyak digunakan di beberapa negara di berbagai belahan dunia. Dalam surat suara, pemilih hanya dapat memilih partai saja sedangkan daftar kandidat dalam suatu partai sudah ditentukan oleh partai yang biasanya diumumkan sebelum pemungutan suara dilaksanakan. Dalam sistem proporsional tertutup partai politik memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan kandidat-kandidat yang akan mengisi kursi di parlemen.

Sama seperti sistem pemilihan distrik, sistem proporsional memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya yaitu:

- a) Sistem proporsional dianggap representatif, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dari pemilu.
- b) Sistem ini dinilai lebih demokratis karena tidak ada suara yang hilang atau terbuang sehingga semua golongan berpotensi untuk terwakili.

Sedangkan kekurangan pada sistem proporsional yaitu:

- a) Sulit menciptakan integrasi atau kerjasama antara partai-partai dan memanfaatkan persamaan yang ada, bahkan sebaliknya partai-partai justru mempertajam perbedaan yang ada.

⁸³ Zainal Arifin H - Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Rajagrafindo, 2017, Hlm. 25.

- b) Sistem ini mempermudah fragmentasi partai. Jika ada anggota yang merasa sudah tidak sejalan lagi dengan partainya atau memiliki konflik internal partai maka anggota tersebut berpotensi akan membuat partai baru.
- c) Memperkuat kedudukan pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon sehingga kader partai sulit berkembang.
- d) Wakil terpilih belum tentu dikenal pemilih secara baik, karena banyaknya wakil dari suatu wilayah. Sehingga ikatan antara wakil dengan konstituen cenderung renggang.
- e) Karena banyak partisipasi dari berbagai partai maka partai sulit untuk meraih mayoritas.

Ada sejumlah negara yang menggunakan sistem ini dengan cara menerapkan *electoral threshold*. *Electoral threshold* merupakan aturan ambang batas perolehan kursi suatu partai politik agar dapat mengikuti pemilu berikutnya.⁸⁴ Negara yang menggunakan sistem pemilihan campuran adalah negara Singapura, Jerman, Indonesia dan beberapa negara lainnya.⁸⁵

3. Sistem Pemilihan Campuran

Sistem pemilihan ketiga yaitu sistem pemilihan yang menggabungkan kedua sistem antara proporsional dengan distrik atau disebut sistem quasi atau campuran. Sistem pemilihan campuran merupakan sistem pemilihan yang

⁸⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18498/iparliamentary-thresholddi-lebih-efektif-menjaring-parpol-berkualitas->, diakses terakhir pada 22 Desember 2017 pk1 22.30 WIB.

⁸⁵ Yusa Djuyandi, *Op. Cit.*, Hlm. 175.

mengkonversi suara menjadi kursi dengan hasil yang beradadiantara proporsionalitas sistem perwakilan proporsional dengan mayoritarian dari sistem mayoritas-pluralitas.⁸⁶

Sistem pemilihan ini timbul karena dalam implementasi dari kedua sistem pemilihan yaitu sistem distrik maupun sistem proporsional sama-sama memiliki dampak baik dan dampak buruk. Maka dari itu beberapa negara menyikapi hal ini dengan cara menggabungkan kedua sistem tersebut. Sistem ini mengambil beberapa sisi positif dari masing-masing sistem yang sudah ada (distrik dan proporsional), dimana cara tersebut dianggap baik olehnya. Karena bersifat campuran, sistem ini juga terkadang disebut semi distrik atau semi proporsional.⁸⁷

Dalam sistem pemilihan campuran dibagi menjadi 3 macam varian yaitu *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), sistem paralel (atau campuran) dan *Limited Vote* (LV). Namun dalam 3 macam varian tersebut hanya dapat digunakan dalam pemilihan calon anggota legislatif saja.

a) *Single Non-Transferable Vote* (SNTV)

Pengertian sistem *Single Non-Transferable Vote* adalah sistem yang memiliki bentuk khusus pembatasan suara pada masing-masing pemilih yang hanya memiliki satu suara pada distrik.⁸⁸ Atau dengan penjelasan yang lebih mudah setiap pemilih memiliki satu suara namun ada beberapa kursi yang harus diisi dalam sebuah distrik tersebut. Calon anggota legislatif yang memperoleh suara terbanyak yang dapat mengisi kursi tersebut.

⁸⁶ Zainal Arifin H – Arifudin, *Penetapan Pemilih...., Op. Cit.*, Hlm. 26.

⁸⁷ Yusa Djuyandi, *Op. Cit.*, Hlm. 175.

⁸⁸ Zainal Arifin H – Arifudin, *Penetapan Pemilih...., Op. Cit.*, Hlm 27.

b) Sistem Paralel atau Campuran

Sesuai namanya sistem paralel atau campuran adalah sistem pemilihan dari kombinasi sistem proporsional dengan sistem distrik. Sebagian kursi parlemen dipilih berdasarkan sistem proporsional dan sisanya dipilih dengan menggunakan sistem distrik.⁸⁹

c) *Limited Vote (LV)*

Sistem *Limited Vote* terdapat distrik majemuk dan para calon anggota parlemen yang menang karena mendapatkan suara terbanyak. Pada sistem ini pemilih dapat memberikan suara yang jumlahnya lebih sedikit dari jumlah kursi yang harus diisi, tetapi lebih dari satu suara.⁹⁰

Salah satu contoh negara yang pernah melaksanakan pemilu dengan sistem distrik disertai beberapa ciri dari sistem pemilu lain adalah Singapura. Pada pemilihan umum 1991 menentukan bahwa sejumlah distrik akan diwakili oleh 4 wakil (*Block vote*) diantaranya harus ada yang mewakili golongannya dalam parlemen.⁹¹

Contoh negara lain yang melaksanakan pemilihan umum dengan sistem pemilihan campuran adalah negara Jerman. Jerman menerapkan sistem proporsional digabungkan dengan sistem distrik secara bersamaan. Setengah dari parlemen dipilih dengan sistem distrik dan setengahnya lagi dengan sistem proporsional sehingga setiap pemilih memiliki 2 suara.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, Hlm. 28.

⁹¹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit., Dasar-Dasar...*, Hlm. 472.

D. Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Islam

Ajaran Al-Qur'an yang berhubungan dengan politik dan sistem pemerintahan sesungguhnya telah diterapkan oleh Rasulullah dalam kehidupan sehari-hari. Untuk pertama kalinya dalam sejarah Islam lahir negara di bawah pimpinan Nabi Muhammad saw. Dalam periode madinah inilah ayat-ayat Al-Qur'an tentang tata hidup kemasyarakatan berangsur-angsur diwahyukan selama sepuluh tahun kepada Nabi Muhammad saw.⁹²

Diantara ayat-ayat Al-Quran yang diturunkan merupakan pedoman hidup bernegara, misalnya bunyi arti dari ayat yang ada pada QS An Nisa' (4): 59:

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah RasulNya dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (Sunahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari Kemudian. Demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”⁹³

Hidup bernegara sebagaimana masyarakat pada umumnya tentu setiap orang merasa cinta akan tanah kelahirannya, cinta terhadap tempat tinggalnya dan cinta terhadap negaranya yang ditempati saat ini. Ayat Al-Qur'an yang menjadi dalil cinta tanah air yaitu pada QS. At-Taubah ayat 122, artinya:

“Dan tidak sepatutnya orang-orang mukmin itu semuanya pergi (ke medan perang). Mengapa sebagian dari setiap golongan di antara mereka tidak pergi

⁹² KH Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Press, Yogyakarta, 2000, Hlm. 26.

⁹³ Al-Qur'an Surat An Nisa' (4): 59

untuk memperdalam pengetahuan agama mereka dan untuk memberi peringatan kepada kaumnya apabila mereka telah kembali, agar mereka dapat menjaga dirinya.”⁹⁴

Penafsiran dari ayat tersebut menurut Syekh Muhammad Mahmud al-Hijazi adalah ayat tersebut mengisyaratkan bahwa belajar ilmu adalah suatu kewajiban bagi umat secara keseluruhan, kewajiban yang tidak mengurangi kewajiban jihad, dan mempertahankan tanah air juga merupakan kewajiban yang suci. Karena tanah air membutuhkan orang yang berjuang dengan pedang (senjata), dan juga orang yang berjuang dengan argumentasi dan dalil. Bahwasannya memperkokoh moralitas jiwa, menanamkan nasionalisme dan gemar berkorban, mencetak generasi yang berwawasan ‘cinta tanah air sebagian dari iman’, serta mempertahankannya (tanah air) adalah kewajiban yang suci. Inilah pondasi bangunan umat dan pilar kemerdekaan mereka.

Pedoman umat muslim dalam hidup bernegara selain diatur dalam Al-Quran juga diatur di dalam hadits. Dalam hadits Nabi riwayat Bukhari, Abu Dawud, Muslim dan Nasai mengajarkan “*Tidak boleh taat kepada seorangpun dalam hal yang merupakan durhaka terhadap Allah, taat hanya dalam hal yang makruf.*”⁹⁵

Dari ayat Al-Qur’an dan hadits-hadits Nabi tersebut diperoleh suatu ketentuan bahwa menurut ajaran Islam, yang menjadi asas dalam kehidupan

⁹⁴ Al-Quran surat At-Taubah ayat 122.

⁹⁵ KH Ahmad Azhar Basyir, *Op. Cit.*, Hlm. 27.

bernegara adalah Al-Qur'an dan sunah Rasul.⁹⁶

Selama seseorang hidup di dalam sebuah negara, rakyat akan dipimpin oleh seorang pemimpin negara tersebut yang biasa disebut Presiden atau dengan sebutan lain di beberapa negara seperti perdana menteri atau raja. Seorang pemimpin memiliki tanggung jawab terhadap rakyat yang dipimpinnya agar dapat menjalankan kehidupan yang baik.

Berkaitan dengan seorang pemimpin, ada beberapa hal yang diatur di dalam Al-Quran terhadap umat muslim untuk memilih seorang pemimpin. Berikut adalah arti yang terdapat dari beberapa ayat di dalam Al-Quran yang mengatur umat muslim untuk memilih seorang pemimpin.

“Janganlah orang-orang mukmin mengambil orang-orang kafir menjadi WALI (waly) pemimpin, teman setia, pelindung) dengan meninggalkan orang-orang mukmin. Barang siapa berbuat demikian, niscaya lepaslah ia dari pertolongan Allah, kecuali karena (siasat) memelihara diri dari sesuatu yang ditakuti dari mereka. Dan Allah memperingatkan kamu terhadap diri (siksa)-Nya, dan hanya kepada Allah kamu kembali.”⁹⁷

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengambil orang-orang kafir menjadi WALI (pemimpin) dengan meninggalkan orang-orang mukmin. Apakah kami ingin mengadakan alasan yang nyata bagi Allah (untuk menyiksamu)?”⁹⁸

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengambil orang-orang yang membuat agamamu jadi buah ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi kitab sebelumnya, dan orang-orang yang

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Al-Quran Surat Ali Imran (3): 28.

⁹⁸ Al-Quran Surat An-Nisa (4): 144.

kafir (orang-orang musyrik) sebagai WALI (pemimpinmu). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu betul-betul orang-orang yang beriman.”⁹⁹

Seorang pemimpin di dalam sebuah negara memiliki peran atau tugas untuk menjaga rakyat yang dipimpinnya agar dapat hidup aman, damai dan sejahtera. Dengan berbagai macam bentuk pemerintahan di beberapa negara, tentu seorang pemimpin negara menginginkan pemerintah dan rakyatnya dapat hidup makmur dan membangun bangsanya lebih baik.

Berkaitan dengan pemerintahan di dalam sebuah negara, terdapat beberapa prinsip yang ada pada pemerintahan Islam yaitu:

a) Prinsip Musyawarah

Prinsip pertama dalam tata aturan politik Islam yang amat penting karena kebijakan pemerintah dalam sistem pemerintahan Islam haruslah berdasarkan atas kesepakatan musyawarah. Pentingnya kedudukan musyawarah ini dalam agama Islam hingga salah satu surat di dalam Al-Qur'an ada yang bernama surat Syura (Surat Musyawarah). Dalam surat Asy Syura (42): 38 yang artinya:

“dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) suruhan Tuhan dan mendirikan solat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”¹⁰⁰

Ayat ini menyatakan pujian kepada setiap orang mukmin karena telah memutuskan hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dilakukan dengan

⁹⁹ Al-Qur'an Surat Al-Ma'idah (5): 57.

¹⁰⁰ Al-Qur'an Surat Asy Syura (42): 38.

musyawarah sesuai ajaran Islam.

Umat Islam harus tetap bermusyawarah dalam sistem politik Islam sebagaimana yang telah dilakukan oleh Rasulullah ketika bermusyawarah dengan para sahabatnya dalam segala urusan. Hal ini mengartikan bahwa sebagai pemimpin haruslah melakukan musyawarah baik itu dengan para sahabat, orang-orang yang membantu di dalam suatu kekuasaan maupun dengan rakyat, sebab musyawarah merupakan kegiatan pertemuan untuk menyampaikan pendapat dan keinginan dari sejumlah masyarakat demi tercapainya sebuah kebaikan umat.

b) Prinsip Keadilan

Prinsip kedua adalah prinsip keadilan. Seperti halnya dalam menegakkan hukum yang perlu akan adanya keadilan, dalam menjalankan pemerintahan Islam juga memerlukan keadilan. Keadilan dapat diartikan meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya.¹⁰¹

Prinsip keadilan banyak sekali terdapat dalam ayat Al-Qur'an, adil dalam segala aspek kehidupan manusia. QS An Nahl (16): 90 mengajarkan, "*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi*

¹⁰¹ KH Ahmad Azhar Basyir, *Op. Cit.*, Hlm. 30.

pelajaran kepadamu, agar kamu dapat mengambil pelajaran."¹⁰²

QS Al Maidah (5): 42 mengajarkan, "*.... dan jika kamu memutuskan perkara mereka, putuskanlah (perkara itu) di antara mereka dengan adil, sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang adil.*"¹⁰³

Dapat disimpulkan bahwa ayat-ayat di atas memerintahkan umat Islam untuk berbuat adil dan begitu juga sebaliknya melarang mengancam dengan sanksi hukum bagi orang-orang yang berbuat sewenang-wenang.¹⁰⁴ Adil bagi penguasa dalam menentukan kebijakan untuk rakyatnya dan adil bagi seluruh rakyat dalam memenuhi kewajiban dan hak-haknya.

c) Prinsip Kebebasan

Prinsip kebebasan adalah kebebasan yang meliputi kebebasan pribadi, kebebasan mengemukakan pendapat dan kebebasan beragama.¹⁰⁵ Kebebasan pribadi yang termasuk hak yang memperoleh jaminan hukum yaitu orang yang mati karena mempertahankan harta bendanya dari suatu bahaya atau tindakan kriminal orang lain. Dalam ajaran hadits Nabi riwayat Abu Dawud, Turmudzi, Nasai dan Ibnu Hibban yang menyatakan, "*barang siapa mati karena mempertahankan harta bendanya, dia adalah mati syahid.*"¹⁰⁶

¹⁰² Al-Qur'an Surat An Nahl (16): 90.

¹⁰³ Al-Qur'an Surat Al Maidah (5): 42.

¹⁰⁴ <http://www.suduthukum.com/2015/01/prinsip-prinsip-politik-islam.html>, diakses terakhir pada 28 Desember 2017 pkl 23.30 WIB.

¹⁰⁵ KH Ahmad Azhar Basyir, *Op. Cit.*, Hlm. 33.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Hlm. 34.

Sedangkan kebebasan mengemukakan pendapat terdapat dari adanya perintah untuk menjalankan *amar ma'ruf nahi munkar*, artinya menjalankan kebaikan dan mencegah hal-hal yang buruk sebagaimana yang ada dalam QS Ali Imran (3): 10 yang artinya:

*“kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya Ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, diantara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.”*¹⁰⁷

Lalu dalam QS Luqman (31): 17 yang artinya:

*“Hai anakku, dirikanlah shalat dan suruhlah (manusia) mengerjakan yang baik dan cegahlah (mereka) dari perbuatan yang mungkar dan bersabarlah terhadap apa yang menimpa kamu. Sesungguhnya yang demikian itu termasuk hal-hal yang diwajibkan (oleh Allah).”*¹⁰⁸

Dari ayat-ayat tersebut menganjurkan kepada manusia untuk selalu berbuat kebaikan menjaga perkataan dan perbuatan agar tidak melakukan hal buruk serta memerintahkan untuk saling mencegah hal buruk yang akan terjadi kepada siapapun. Hal ini bukan hanya kewajiban dari seorang penguasa di pemerintahan namun juga seluruh umat manusia.

Kebebasan beragama diperoleh pedomannya dalam banyak ayat-ayat

¹⁰⁷ Al-Qur'an Surat Ali Imran (3): 10.

¹⁰⁸ Al-Qur'an Surat Luqman (31): 17.

Al Qur'an karena Islam mengajarkan agar dalam masalah keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, jangan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, dan tidak benar untuk memaksa orang lain memeluk agama Islam.¹⁰⁹

QS Al Baqarah (2): 256 yang artinya:

“Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”¹¹⁰

d) Prinsip Persamaan

Prinsip ini berarti bahwa setiap orang dalam masyarakat memiliki hak yang sama, diperlakukan sama terhadap hukum, mempunyai persamaan mendapat kebebasan, tanggung jawab, tugas-tugas kemasyarakatan tanpa diskriminasi rasial, asal-usul, bahasa dan keyakinan.¹¹¹

Dalam QS Al Hujarat (49): 13 mengajarkan,

“Hai manusia sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.”¹¹²

Dengan prinsip ini tidak ada penguasa yang sewenang-wenang

¹⁰⁹ *Ibid.*, Hlm. 37.

¹¹⁰ Al-Qur'an Surat Al Baqarah (2): 256.

¹¹¹ <http://www.suduthukum.com/2015/01/prinsip-prinsip-politik-islam.html>, diakses terakhir pada 29 Desember 2017 pkl 07.00 WIB.

¹¹² Al-Qur'an Surat Al Hujarat (49): 13.

melakukan perbudakan bahkan nkrimalisasi terhadap suatu golongan atau umat, penguasa tidak perlu melakukan pencitraan terhadap suatu golongan agar mendapatkan simpati dari rakyat padahal faktanya kemungkinan justru menyengsarakan rakyat, karena pada prinsipnya semua manusia itu sama.

BAB III

SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA

A. Sistem Pemerintahan

Pemerintahan suatu negara biasanya terlihat dari bagaimana kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif berjalan. Agar dapat menjalankan kekuasaannya masing-masing dalam pemerintahan demokratis rakyat diberikan keleluasaan untuk mengatur pemerintahan mereka baik secara langsung atau melalui pemilihan perwakilan. Perbedaan yang sangat terlihat jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan otoriter yang membatasi dan melarang partisipasi dari rakyatnya.¹¹³

Sistem pemerintahan adalah suatu hal yang berkaitan dengan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antar lembaga-lembaga Negara. Pengertian sistem pemerintahan adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara atau tiga poros kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹¹⁴ Sistem pemerintahan jika diartikan perkata maka sistem artinya suatu keseluruhan yang memiliki hubungan fungsional di dalamnya sedangkan pemerintahan berarti segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya juga kepentingan negara.¹¹⁵

Sistem pemerintahan berisi tentang aturan-aturan dasar mengenai

¹¹³ Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008, Hlm. 87.

¹¹⁴ Moh. Mahfud M.D., *Dasar ..., Op. Cit.*, Hlm. 74.

¹¹⁵ <http://www.ilmudasar.com/2017/07/Pengertian-dan-Macam-Jenis-Sistem-Pemerintahan-adalah.html>, diakses terakhir pada 4 Januari 2018 pkl 19.00 WIB.

pengambilan kebijaksanaan, pengambilan keputusan dan berbagai macam aturan pemerintah untuk mengatur negara. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa sistem pemerintahan adalah aturan dasar yang dibuat dan diberlakukan oleh pemerintah untuk menjalankan dan mengatur negaranya.

Secara garis besar sistem pemerintahan dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemerintahan Presidensial (*Presidential system*) dan sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*). Sri Soemantri menyebutkan sistem ketiga, yaitu sistem pemerintahan quasi (*semi-Presidential govermanet*).¹¹⁶ Sistem pemerintahan ini merupakan sistem yang mengandung unsur-unsur baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang ada dalam sistem pemerintahan Presidensial.

Munculnya sistem pemerintahan campuran ini karena beberapa negara menganggap adanya kekurangan yang terdapat pada sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer lalu berinisiatif untuk menggabungkan antara presidensial dan parlementer menjadi suatu sistem yang dijalankan pemerintahan di beberapa negara. Sistem pemerintahan campuran memudahkan suatu negara untuk mewujudkan tujuan pemerintah dalam menjalankan negaranya sesuai yang dikehendaki.

Negara yang menganut sistem pemerintahan campuran memiliki kebebasan untuk menggabungkan beberapa kelebihan yang ada pada sistem

¹¹⁶ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, Hlm. 120.

pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer. Karena kebebasan itulah beberapa negara memilih untuk menganut sistem pemerintahan campuran.

Pelaksanaan sistem pemerintahan tidak lepas dari bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu bentuk pemerintahan negara yang dapat dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan.¹¹⁷

Adapun pendapat mengenai bentuk negara menurut C.F. Strong. C.F. Strong mengemukakan ada 5 kriteria untuk menentukan bentuk negara yakni:

- b. Melihat negara itu bagaimana bangunannya, apakah ia negara kesatuan atau negara serikat,
- c. Melihat bagaimana konstitusinya, apakah terletak dalam suatu naskah atau tidak,
- d. Mengenai badan perwakilannya, bagaimana disusunnya, siapa-siapa yang berhak duduk disitu,
- e. Melihat badan eksekutif, apakah ia bertanggung jawab kepadaparllemen atau tidak, apakah masa jabatannya tertentu atau tidak,
- f. Bagaimana hukum yang berlaku di negara itu.¹¹⁸

Adapula pendapat lain tentang bentuk negara menurut Leon Duguit. Menurut Leon Duguit, kriteria untuk menentukan bentuk negara adalah berdasarkan tata-cara pengangkatan kepala negara. Cara pengangkatan kepala negara terdiri atas pengangkatan yang berdasarkan turun-temurun dan

¹¹⁷ *Ibid.*, Hlm. 102.

¹¹⁸ Hotma P. Sibuea, *Op. Cit.*, Hlm. 169.

penunjukan.¹¹⁹

Berikut adalah 2 macam bentuk negara yang ada di dunia hingga saat ini, yaitu:

a) Negara kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang kekuasaan tertingginya berada di pemerintah pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah.¹²⁰ Namun pelimpahan wewenang ini tidak diatur dalam konstitusi, melainkan diatur dalam undang-undang. Ciri-ciri negara kesatuan yaitu:

- a. Hanya memiliki 1 konstitusi atau undang-undang dasar,
- b. Hanya memiliki satu badan eksekutif, legislatif dan yudikatif,
- c. Wilayah terbagi atas daerah-daerah,
- d. Pemerintahan memiliki kedaulatan ke dalam dan ke luar.¹²¹

Menurut Soehino bahwa negara kesatuan jika ditinjau dari susunannya, tidak tersusun ke dalam beberapa negara sebagaimana yang terdapat dalam negara federasi, negara kesatuan bersifat tunggal, yakni hanya ada satu negara tidak ada negara di dalam negara.¹²²

Negara kesatuan dibedakan menjadi 2 yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

¹¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 168.

¹²⁰ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, Hlm. 114.

¹²¹ <http://www.katapengertian.com/2015/12/pengertian-dan-bentuk-sistem.html>, terakhir diakses pada 11 Januari 2018 pada pk1 15.30 WIB.

¹²² Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, Hlm. 224.

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah tinggal melaksanakannya. Sedangkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah negara kesatuan yang memberikan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan swantara.¹²³

b) Negara federal

Negara federasi adalah negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri, kemudian negara-negara tersebut mengadakan kerja sama yang efektif.¹²⁴ Salah satu contoh negara federal adalah Amerika Serikat. Amerika Serikat memiliki jumlah negara bagian yang cukup banyak yaitu sebanyak 50 negara bagian.

Terdapat 2 macam bentuk pemerintahan yang ada di dunia hingga saat ini, yaitu:

a) Monarkhi (Kerajaan)

Monarkhi berasal dari kata *monarch* yang berarti raja, yaitu jenis kekuasaan politik dimana raja atau ratu sebagai pemegang kekuasaan dominan negara (kerajaan).¹²⁵ Para pendukung monarkhi berpendapat bahwa apabila kekuasaan dipegang oleh satu tangan maka hal ini lebih efektif agar tercipta stabilitas di dalam proses pembuatan kebijakan.

Sehingga setiap ada hal dalam pemerintahan yang harus diputuskan oleh seorang kepala negara maka tanpa perlu waktu panjang suatu kebijakan dapat dengan mudah dikeluarkan. Dalam negara monarkhi ini jabatan kepala

¹²³ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, Hlm. 115.

¹²⁴ Soehino, *Op. Cit.*, Hlm. 225.

¹²⁵ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, Hlm. 107.

negara dilakukan dengan cara turun-temurun melalui garis keturunan dalam hubungan darah.

Bentuk pemerintahan monarkhi sebenarnya merupakan bentuk pemerintahan yang ideal namun juga memiliki peluang besar untuk diselewengkan. Karena raja, ratu atau pangeran sebagai pemegang kendali pusat pemerintahan di sebuah negara dengan kewenangannya yang begitu luas dapat memanfaatkan kekuasaannya dan bertindak sewenang-wenang.

Bentuk pemerintahan monarkhi ada 3 macam yaitu monarkhi absolut, monarkhi konstitusional dan monarkhi parlementer. Disebut sebagai monarkhi absolut jika kekuatan raja tidak dibatasi oleh apapun.¹²⁶

Monarki Absolut adalah bentuk pemerintahan suatu Negara berbentuk kerajaan dan dipimpin oleh seorang raja namun raja memiliki hak kekuasaan yang tidak terbatas. Kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif dikendalikan oleh seorang raja.¹²⁷ Contoh negara yang menggunakan bentuk pemerintahan monarkhi absolut adalah Brunei darussalam, Arab Saudi dan lainnya .

Monarkhi konstitusional adalah ketika kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi, raja dapat menjalankan peraturan yang dibuat oleh parlemen yang dipilih melalui pemilihan umum.¹²⁸ Beberapa contoh negara yang menganut sistem monarkhi konstitusional di Eropa yaitu Inggris, Belgia, Spanyol, dan

¹²⁶ *Ibid.*, Hlm. 108.

¹²⁷ <http://www.berpendidikan.com/2017/04/bentuk-bentuk-pemerintahan-negara-di.html>, diakses terakhir pada 9 Januari 2018 pkl 15.00 WIB.

¹²⁸ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, Hlm. 108.

Belanda. Seorang kepala negara dalam monarkhi kosntitusional adalah anak tertua Raja/ratu, baik laki-laki maupun perempuan yang merupakan pewaris tahta kerajaan.¹²⁹

Lalu yang ketiga adalah monarki parlementer yaitu apabila suatu negara berbentuk kerajaan yang dipimpin oleh seorang raja namun kekuasaan tertinggi berada di tangan pihak parlemen. Dalam bentuk pemerintahan monarkhi parlementer, kekuasaan eksekutif dikendalikan oleh kabinet atau perdana menteri dan bertanggung jawab kepada pihak parlemen.¹³⁰ Fungsi dari raja adalah hanya sebagai kepala negara atau simbol kekuasaan. Contoh negara yang menganut sistem monarkhi parlementer adalah Malaysia.

b) Negara Republik

Secara istilah kata republik berasal dari kata *respublicae* yang mengandung arti hak atau kepentingan rakyat.¹³¹ Dalam suatu negara republik pemerintahan diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum, berarti menjadi pusat perhatian segenap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan atau negara. Hal ini menandakan kepentingan umum menjadi satu-satunya kepentingan yang harus dilayani dan diselenggarakan oleh segenap organ negara.¹³²

Negara yang menganut bentuk pemerintahan republik dipimpin oleh seorang Presiden. Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat maupun dipilih oleh badan atau lembaga yang diberi kewenangan

¹²⁹ *Ibid.*, Hlm. 110.

¹³⁰ <http://www.berpendidikan.com/2017/04/bentuk-bentuk-pemerintahan-negara-di.html>

¹³¹ Ahmad Sukardja, *Op. Cit.*, Hlm. 110.

¹³² Hotma P. Sibuea, *Op. Cit.*, Hlm. 327.

untuk melaksanakan pemilihan kepala negara.¹³³

Presiden menjabat sebagai kepala negara sesuai dengan peraturan yang mengatur masa jabatannya di setiap negara. Apabila telah habis masa jabatan atau Presiden dinyatakan berhenti maka proses pemilihan Presiden dapat dilaksanakan kembali bukan serta merta memilih dari garis keturunan Presiden.

Ada 3 jenis bentuk pemerintahan republik yang dikenal hingga saat ini yaitu republik absolut, republik konstitusional dan republik parlementer. Republik absolut adalah bentuk pemerintahan yang dikepalai seorang Presiden dimana kekuasaan dan wewenangnya tanpa dibatasi sebuah konstitusi atau ada konstitusi namun diabaikan sehingga fungsi legislatif tidak dapat berfungsi dengan baik serta cenderung otoriter.¹³⁴

Republik konstitusional adalah bentuk pemerintahan yang dikepalai oleh Presiden. Presiden menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan namun kekuasaan Presiden dibatasi oleh konstitusi. Pengawasan yang efektif dilakukan oleh parlemen. Kedudukan konstitusi sebagai sumber hukum cukup kuat untuk membatasi pemerintahan agar tidak berbuat sewenang-wenang.¹³⁵

Republik parlementer adalah bentuk pemerintahan yang memiliki seorang Presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan yang bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem ini kekuasaan legislatif

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ <http://mengakujenius.com/6-bentuk-bentuk-pemerintahan-negara-negara-di-dunia/>, terakhir diakses pada 11 Januari 2018 pada pukul 15.30 WIB.

¹³⁵ <http://pemerintah.net/bentuk-pemerintahan-republik/>, diakses terakhir pada 11 Januari 2018 pada pukul 15.30 WIB.

lebih tinggi daripada kekuasaan eksekutif.¹³⁶

B. Sistem Pemerintahan Presidensil

Sistem pemerintahan Presidensil adalah sistem yang terdapat pemisahan yang tegas antara badan legislatif (parlemen) dengan eksekutif (pemerintah). Sistem pemerintahan presidensil merupakan sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan Eksekutif tidak harus bertanggung jawab kepada badan legislatif. Meskipun kebijaksanaan Eksekutif tidak disetujui atau ditentang namun pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif.¹³⁷ Dengan kata lain tanggung jawab antara Eksekutif dengan legislatif terpisah.

Sistem pemerintahan presidensil terpusat pada Presiden sebagai kepala negara dan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah nonkolegial (satu orang). Kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan adalah di luar kekuasaan legislatif atau terpisah. Presiden merupakan penguasa tunggal yang dibantu oleh wakil presiden dan anggota kabinet.¹³⁸

Sistem pemerintahan Presidensil tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Selain sebagai tanah kelahiran dari sistem pemerintahan Presidensil, negara Amerika Serikat juga merupakan contoh ideal negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensil karena hampir memenuhi semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan Presidensil.

Pemegang kekuasaan Eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensil

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Ellydar Chaidir, *Op. Cit.*, Hlm. 88.

¹³⁸ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, UIN Yogyakarta Press, 2010, Hlm.

tidak dibentuk oleh atau melalui badan legislatif namun melalui pemilihan umum yang dilakukan oleh seluruh rakyat. Pemerintahan Presidensial dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan.¹³⁹ Ketika pemilihan dilaksanakan dukungan partai sangat menentukan walaupun stabilitas pemerintahan Presidensial tidak terpengaruh oleh sistem kepartaian tersebut. Hal ini dikarenakan sejumlah partai memungkinkan untuk berkoalisi dan juga memisahkan diri dari koalisi sehingga pemerintah dapat terpecah belah berdasarkan dari kekuatan dan keutuhan koalisi.

Terdapat beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial yaitu:¹⁴⁰

- a) Majelis tetap sebagai Majelis. Sistem pemerintahan Presidensial menuntun agar legislatif tetap terpisah dengan eksekutif.
- b) Kepala Pemerintahan juga kepala negara. Presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan dan juga kepala negara yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan yang telah ditentukan.
- c) Presiden memilih dan mengangkat menteri. Menteri sebagai pembantu Presiden dipilih dan diangkat oleh Presiden terpilih hasil dari pemilu.
- d) Tidak ada seseorang yang merangkap jabatan. Pada sistem pemerintahan Presidensial tidak boleh merangkap jabatan di lembaga eksekutif dan legislatif.
- e) Tanggung jawab eksekutif kepada rakyat. Presiden bertanggung jawab secara langsung terhadap pemilih atau seluruh rakyat.

Ada sumber lain yang menyebutkan beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat yaitu:¹⁴¹

- a) Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.
- b) Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi.
- c) Presiden bukan merupakan bagian dari lembaga legislatif.
- d) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, kecuali melalui dakwaan yang biasanya jarang terjadi.

¹³⁹ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, Hlm. 5.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Hlm. 90.

¹⁴¹ Ni'matul Huda, *Ilmu ..., Op. Cit.*, hlm. 254.

- e) Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif untuk kemudian memerintahkan pemilu baru.
- f) Biasanya Presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk suatu jangka waktu jabatan yang pasti.

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ada empat ciri dan syarat sistem pemerintahan Presidensial, yaitu:¹⁴²

- a) *It is based upon the separation of power principles* (berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan).
- b) *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen).
- c) *There is no mutual responsibility between the President and his cabinet, the latter is wholly responsibility to the chief executive* (tidak ada tanggung jawab yang timbal balik antara Presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggung jawab tertuju pada Presiden (sebagai kepala pemerintahan)).
- d) *The executive is chosen by the electorate* (Presiden dipilih langsung oleh para pemilih).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:¹⁴³

- a) Sistem pemerintahan presidensial hanya terjadi dalam negara berbentuk republik,
- b) Dalam sistem presidensial fungsi kepala negara dan fungsi kepala pemerintahan menyatu dalam satu figur, presiden.
- c) Kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat oleh presiden. Kepala negara adalah simbol representasi negara yang tidak memiliki kewenangan eksekutif, selain hak tertentu yang bersifat kenegaraan,
- d) Kekuasaan pemerintahan adanya di eksekutif/kabinet yang dipimpin Presiden selaku kepala pemerintahan. Karenanya dalam presidensial objek utama yang diperebutkan adalah Presiden,
- e) Selaku pemegang “kontrak Sosial” melalui sistem pemilu langsung, Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. (Presiden dipilih rakyat bukan dipilih partai). Selaku kepala negara, Presiden adalah milik bangsa, maka tidak layak bila memangku jabatan ketua atau fungsionaris partai.
- f) Presiden membentuk kabinet yang bertanggung jawab pada presiden (nonkolegial). Dalam sistem presidensial tidak dikenal istilah kabinet

¹⁴² Ni'matul Huda, *Ilmu ...*, Op. Cit., hlm. 255.

¹⁴³ Nurainun Mangunsong, *Hukum ...*, Op. Cit., Hlm. 110-111.

koalisi. Logika politiknya karena presiden dipilih oleh rakyat secara langsung maka ia memiliki hak prerogatif menentukan komposisi kabinetnya. Idealnya sistem presidensial harus didukung dengan sistem partai mayoritas di parlemen. Jika tidak, maka efektifnya dengan sistem dwipartai,

- g) Parlemen (legislatif) dalam sistem presidensial memiliki dua fungsi utama. Pertama, menterjemahkan “kontrak Sosial” presiden menjadi undang-undang (perdebatan bukan pada pro-kontra Kontrak Sosial melainkan pada upaya mempertajam program). Sistem presidensial tidak mengenal istilah partai oposisi.
- h) Peran partai tidak dominan, kelompok kepentingan dominan ikut mempengaruhi kebijakan publik. Sistem presidensial biasa disebut “Sistem Tradisi Partai Lemah”.

Sistem pemerintahan Presidensial memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya yaitu:

- a) Eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak bergantung pada parlemen,
- b) Stabilitas eksekutif didasarkan pada masa jabatan Presiden. Kabinet tidak tergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat,
- c) Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dan diatur undang-undang,
- d) Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan masa jabatan,
- e) Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan eksekutif.

Lalu terdapat beberapa kekurangan dari sistem pemerintahan Presidensial yaitu:

- a) Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak,
- b) Sistem pertanggung jawaban eksekutif kurang jelas,

- c) Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dengan legislatif sehingga membuang waktu cukup lama dan terkesan tidak tegas.

Pada sistem pemerintahan Presidensial ini eksekutif dan legislatif memiliki wewenang terpisah sehingga tanggung jawab dari legislatif dan eksekutif juga berbeda. Dengan sistem Presidensial negara dapat menciptakan stabilitas dan efektivitas diantara lembaga eksekutif dan legislatif. Salah satu contohnya adalah karena sistem ini memberikan kebebasan legislatif dalam membuat Undang-Undang dan selanjutnya akan dieksekusi secara bersama dengan eksekutif. Jadi walaupun dalam melaksanakan tugas sebagai legislatif tidak diawasi oleh eksekutif namun kedua lembaga tersebut tetap memiliki hubungan untuk pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Sistem Presidensial juga memungkinkan seorang Presiden diganti atau turun dari jabatannya meskipun belum habis masa jabatannya. Ada beberapa hal yang pada umumnya menyebabkan seorang Presiden harus diganti atau turun dari jabatannya yaitu dikarenakan tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik, melakukan kejahatan kriminal, melakukan pelanggaran konstitusi dan mengkhianati negara.

Setiap negara mengatur cara masing-masing untuk mengganti Presiden yang tidak bisa menjalankan tugasnya dengan baik. Maka dari itu setiap negara yang menjalankan sistem Presidensial memiliki dasar konstitusi siapa yang menggantikan Presiden ketika Presiden tersebut harus turun jabatan sebelum masa

jabatannya habis.

Kedudukan eksekutif (Presiden) yang jelas tidak bergantung dengan keadaan parlemen hal ini seolah mencerminkan bahwa dengan kekuasaan yang besar yang dapat mempengaruhi parlemen, eksekutif hanya bertanggung jawab kepada rakyat. Secara konstitusi Presiden bertanggung jawab kepada rakyat, badan pemilihan dan konstitusi itu sendiri namun pada kenyataannya kemajuan sebuah negara yang telah dipimpin oleh seorang Presiden mencerminkan keberhasilan atau kegagalannya dalam memimpin.

Kegagalan atau keberhasilan itu bisa terlihat dari tingkat kesejahteraan rakyat yang seharusnya rakyat bertambah sejahtera dan ekonomi dapat lebih baik dari sebelumnya, dalam menjaga keutuhan negara dari pengaruh luar termasuk juga konflik dan peperangan serta juga hubungan menjaga hubungan dengan negara lain.

C. Sistem Pemerintahan Parlementer

Suatu sistem pemerintahan dinamakan Parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif), secara langsung bertanggung jawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif).¹⁴⁴ Perdana menteri menjabat sebagai kepala pemerintahan sedangkan Presiden sebagai kepala negara. Dalam sistem ini kekuasaan Eksekutif bergantung pada dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Kepala pemerintahan yang dijabat oleh perdana menteri bergantung kepada mosi atau kepercayaan.¹⁴⁵ Ketika dukungan hilang atau adanya mosi tidak percaya, maka kepala pemerintahan akan jatuh dengan cara

¹⁴⁴ Ellydar Chaidir, *Op. Cit.*, Hlm. 87.

¹⁴⁵ Arend Lijphart, *Op. Cit.*, Hlm. 5.

mengembalikan mandat kepada kepala negara (Raja, Ratu, Kaisar atau Presiden).

Eksekutif yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh parlemen dari anggota partai politik maupun organisasi dari peserta pemilihan umum yang menguasai lebih dari setengah jumlah kursi parlemen. Rakyat pemilih tidak memilih langsung perdana menteri beserta kabinet. Karena itu kabinet bertanggung jawab kepada parlemen, dan masa jabatan kabinet tergantung pada parlemen.¹⁴⁶ Apabila pemilihan umum tidak menghasilkan partai atau organisasi yang menguasai mayoritas kursi di parlemen maka cukup sulit untuk membentuk kabinet. Jika terjadi maka partai atau organisasi lain harus berkoalisi untuk mencapai mayoritas kursi di parlemen.

Kabinet yang memiliki suara kecil cenderung sering menimbulkan krisis kabinet atau bahkan krisis nasional. Karena tidak cukup memperoleh dukungan seringkali pandangan partai-partai sulit untuk dipertemukan. Apabila hal ini terjadi maka terpaksa dibentuk suatu kabinet ekstra parlementer. Kabinet ekstra parlementer adalah suatu kabinet yang dibentuk tanpa formatur. Kabinet merasa terikat dalam konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif.¹⁴⁷ Formatur adalah orang-orang yang ditugasi untuk membentuk suatu badan.

Sistem parlementer memiliki pemerintah eksekutif kolektif atau kolegal (lebih dari satu orang). Menurut Douglas V. Verney posisi perdana menteri dalam kabinet bisa berubah-ubah, yaitu lebih tinggi hingga sama dengan menteri-menteri lain, tetapi selalu ada tingkatan kolegalitas yang relatif tinggi dalam pembuatan

¹⁴⁶ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 42.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Hlm. 43.

keputusan.¹⁴⁸

Berikut adalah ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu:¹⁴⁹

- a) Parlemen merupakan satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat,
- b) Anggota dan pemimpin kabinet (perdana menteri) dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan fungsi dan kewenangan eksekutif,
- c) Sebagian besar atau seluruh anggota kabinet biasanya juga menjadi anggota parlemen sehingga mereka memiliki fungsi ganda, yakni sebagai legislatif dan eksekutif,
- d) Partai pemenang pemilu adalah penguasa yang memiliki hak untuk memerintah pemerintahan,
- e) Kabinet dapat bertahan selama mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen,
- f) Bila kebijakan kabinet tidak mendapat dukungan dari parlemen, maka perdana menteri dapat membubarkan parlemen,
- g) Fungsi kepala pemerintahan (perdana menteri) dan fungsi kepala negara (Presiden, raja) dilaksanakan oleh orang berbeda.

Alan R. Ball, menamakan sistem parlementer itu dengan sebutan *the parliamentary types of government* dengan ciri-cirinya:¹⁵⁰

- a) Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya merupakan lambang/symbol yang hanya mempunyai tugas-tugas yang bersifat formal, sehingga pengaruh politiknya terhadap kehidupan negara sangat kecil;
- b) Pemegang kekuasaan eksekutif yang sebenarnya/nyata adalah perdana menteri bersama-sama kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif/parlemen, dan harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya;
- c) Badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemeliharannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.

Selain itu, Moh. Mahfud MD juga menambahkan beberapa ciri-ciri yang dianut dalam sistem parlementer, yakni:¹⁵¹

¹⁴⁸ *Ibid.*, Hlm. 6.

¹⁴⁹ Radis Bastian, *Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2015, Hlm. 67.

¹⁵⁰ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976, Hlm. 31.

¹⁵¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar..., Op. Cit.*, Hlm. 65.

- a) Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa),
- b) Pemerintah dilakukan oleh kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri,
- c) Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi, dan
- d) Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah daripada parlemen.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie menjelaskan mengenai prinsip-prinsip pokok dalam sistem parlementer sebagai berikut:¹⁵²

- a) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni dipisahkan,
- b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan C.F.Strong, antara *the real executive* dan *the nominal executive* pada kepala negara,
- c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara,
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif,
- e) Menteri adalah atau biasanya anggota parlemen,
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih,
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.

Salah satu ciri yang menarik adalah perbedaan antara perdana menteri dan para menteri lain. Perbedaannya yaitu menteri diangkat oleh kepala negara sedangkan para menteri dipilih oleh perdana menteri setelah ia diangkat.¹⁵³

Menurut Achmad Sanusi, ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu:¹⁵⁴

- a) Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu gugat.
- b) Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen.
- c) Susunan, personalia, dan program kabinet didasarkan atas suara terbanyak di parlemen.
- d) Masa jabatan kabinet tidak ditentukan dengan tetap atau pasti berapa

¹⁵² Radis Bastian, *Op. Cit.*, Hlm. 68.

¹⁵³ Arend Lijphart, *Op. Cit.*, Hlm. 38.

¹⁵⁴ Ni'Matul Huda, *Ilmu ...*, *Op. Cit.*, Hlm. 261-262.

lamanya.

- e) Kabinet dapat dijatuhkan pada setiap waktu oleh parlemen, sebaliknya parlemen dapat dibubarkan oleh pemerintah.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:¹⁵⁵

- a) Dapat diterapkan pada negara berbentuk republik ataupun kerajaan (monarki parlementer).
- b) Fungsi kepala negara terpisah dengan kepala pemerintahan.
- c) Kepala negara bisa seorang Kaisar, Raja/ratu, Syah, Sultan atau Presiden. Kepala negara adalah simbol representasi negara yang tidak memiliki kewenangan eksekutif, selain hak tertentu yang bersifat kenegaraan.
- d) Kekuasaan pemerintahan adanya di parlemen. Karenanya, dalam sistem parlementer, objek utama yang diperebutkan adalah parlemen.
- e) Karena jumlah anggota parlemen banyak (biasanya ratusan), untuk dapat menguasai parlemen diperlukan kelompok yang biasa direpresentasikan oleh partai.
- f) Yang menguasai parlemen adalah apabila bisa menguasai suara parlemensekurang-kurangnya, lima puluh persen plus satu, agar partai pemenang bisa melaksanakan program-programnya (melalui dan berdasarkan undang-undang).
- g) Peran partai dominan, oleh karenanya sistem parlementer biasa disebut “Sistem Tradisi Partai Kuat”.

Sistem pemerintahan parlementer memiliki beberapa kelebihan dan kekurangan. Kelebihan sistem pemerintahan ini diantaranya:

- a) Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena eksekutif dan legislatif berada pada satu partai koalisi,
- b) Tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas,
- c) Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Sedangkan kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer yaitu:

¹⁵⁵ Nurainun Mangunsong, *Op.Cit.*, Hlm. 113-114.

- a) Kedudukan eksekutif sangat bergantung pada mayoritas dukungan parlemen, sehingga dapat dijatuhkan oleh parlemen sewaktu-waktu,
- b) Kabinet dapat mengendalikan parlemen apabila anggota kabinet adalah anggota parlemen yang berasal dari partai mayoritas.
- c) Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan eksekutif.

Dari uraian mengenai sistem pemerintahan presidensial dan parlementer diatas, Jimly Asshiddiqie menentukan bahwa kedua sistem pemerintahan tersebut dibedakan atas dasar:¹⁵⁶

- a) Ada tidaknya perbedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- b) Ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif.

Negara Asia yang menganut sistem parlementer adalah Thailand, Singapura, Turki, Malaysia, Jepang dan masih banyak lagi. Sedangkan di Eropa yang menggunakan sistem parlementer ada negara Belgia, Kroasia, Denmark dan lain-lain. Dalam pelaksanaan parlementer di Eropa, jika tidak puas dengan majelisnya kepala negara dapat membubarkan salah satu atau kedua badan legislatif dalam maksud untuk mengamankan pemilihan para wakil yang lebih bertanggung jawab setelah pemilihan baru. Saat ini dimana pemerintahan dibagi dua, kepala negara tetap membubarkan parlemen, ia melakukannya atas permintaan kepala pemerintahan.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, Hlm. 312.

¹⁵⁷ *Ibid.*, Hlm. 40.

D. Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem pemerintahan campuran atau biasa disebut sistem pemerintahan semi Presidensial adalah sistem pemerintahan yang menggabungkan kedua jenis sistem pemerintahan yaitu Presidensial dan parlementer ke dalam sebuah sistem.¹⁵⁸ Secara umum sistem pemerintahan semi Presidensial memisahkan pemilihan Presiden dengan pemilihan lembaga legislatif.¹⁵⁹ Dalam sistem pemerintahan ini terdapat 2 jabatan di badan eksekutif yaitu Presiden dan perdana menteri.

Ada 2 penyebutan sistem ini yaitu sistem pemerintahan campuran yang diperkenalkan oleh Sri Soemantri sedangkan penyebutan sistem referendum diperkenalkan oleh Joeniarto. Di dalam sistem referendum Swiss, badan eksekutif disebut *Bundesrat* yang bersifat dewan. *Bundesrat* merupakan bagian dari legislatif (*Bundesversammlung*) yang terdiri dari *Nationalrat* dan *Standerat*.

Nationalrat merupakan badan perwakilan nasional, sedangkan *Standerat* merupakan perwakilan daripada negara-negara bagian yang disebut kanton.¹⁶⁰ *Bundesrat* merupakan badan pelaksana dari segala kehendak atau keputusan *Bundesversammlung* namun *Bundesrat* tidak dapat dibubarkan oleh *bundesversammlung*. Keanggotaan *bundesrat* itu diambil dari sebagian anggota *bundesversammlung*.

¹⁵⁸ <http://www.ilmudasar.com/2017/08/Pengertian-Ciri-Kelebihan-dan-Kekurangan-Sistem-Pemerintahan-Presidensial-adalah13.html>, terakhir diakses pada tanggal 11 Januari 2018 pada pkl 15.30 WIB.

¹⁵⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, Hlm. 44.

¹⁶⁰ Ni' Matul Huda, *Ilmu...*, *Op. Cit.*, Hlm. 255.

Pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik memungkinkan sistem ini untuk beradaptasi dan berubah antara semi Presidensial atau semi parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar pada Presiden, maka sistem pemerintahan campuran sering disebut semi Presidensial. Jika perdana menteri dan legislatif cenderung lebih berkuasa dibandingkan Presiden maka sistem campuran lebih sering disebut sistem semi parlementer.¹⁶¹

Sistem pemerintahan campuran lahir di Benua Eropa pada tahun 1958. Pada masa itu de Gaulle adalah seseorang yang menjabat sebagai Presiden Republik Perancis ke-V tercatat sebagai pendirinya. Pada saat itu sistem yang didirikan oleh de Gaulle dikenal dengan sebutan semi Presidensial. Jauh dari peradaban benua Eropa, di Indonesia sebenarnya Presiden Soekarno juga perintis sistem pemerintahan ini. Namun Soekarno tidak dianggap sebagai pelopor. Ia merintis sistem semi Presidensial di Indonesia sejak membentuk kabinet Syahrir. Soekarno bertanggung jawab kepada MPR dan Syahrir kepada KNIP.¹⁶²

Latar belakang di berbagai belahan dunia yang pernah menerapkan sistem pemerintahan campuran merupakan fakta bahwa di berbagai negara memiliki perbedaan masing-masing keadaan yang menyebabkan munculnya kendala atau tingkat kesulitan untuk menerapkan sistem pemerintahan yang sama. Dari perbedaan itulah menjadi ciri-ciri yang terdapat dalam sistem pemerintahan Presidensial dan parlementer. Sistem pemerintahan campuran ini bukan merupakan

¹⁶¹ *Ibid.*, Hlm. 45.

¹⁶² A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, Hlm. 59.

bentuk baru atau bentuk sistem pemerintahan sebenarnya, melainkan hasil dari modifikasi antara sistem pemerintahan Presidensil dan sistem pemerintahan parlementer.

Selain penyebutan sistem pemerintahan semi Presidensil dan semi parlementer ada lagi penyebutan sistem pemerintahan yaitu quasi parlementer dan quasi Presidensil. Quasi parlementer adalah pemerintahan yang menganut sistem Presidensil, tetapi dalam pelaksanaannya lebih mendekati praktik-praktik sistem pemerintahan parlementer.¹⁶³ Sedangkan pengertian dari quasi Presidensil adalah kebalikan dari quasi parlementer yaitu pemerintahan yang menganut sistem parlementer tetapi dalam pelaksanaannya lebih mendekati praktik-praktik sistem pemerintahan Presidensil.

Beberapa negara yang menganut sistem pemerintahan campuran yaitu Perancis, Jerman, Singapura, India dan masih banyak lagi. Khusus untuk Perancis negara ini mempunyai Presiden dan perdana menteri sekaligus. Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sementara perdana menteri diangkat oleh Presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen.¹⁶⁴

Ada sejumlah ciri-ciri dari sistem pemerintahan campuran, yaitu:¹⁶⁵

- a) Menganut *dual executive*, yakni memiliki Presiden dan perdana menteri. Presiden bertugas sebagai kepala negara dan perdana menteri bertugas sebagai kepala pemerintahan,

¹⁶³ Ign. Ismanto dan Vidhyandika Perkasa, *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004 Dokumentasi, Analisis dan Kritik*, Galang Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 26.

¹⁶⁴ Radis Bastian, *Op. Cit.*, Hlm. 59.

¹⁶⁵ *Ibid.*, Hlm. 60.

- b) Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pesta demokrasi yang disebut pemilihan umum Presiden,
- c) Presiden memiliki hak prerogatif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan para menteri, baik yang memimpin departemen maupun non-departemen,
- d) Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif,
- e) Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif,
- f) Kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.

Walaupun sistem pemerintahan campuran merupakan gabungan dari sistem pemerintahan Presidensial dan parlementer, sistem pemerintahan ini tetap saja memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan sistem pemerintahan campuran yaitu:¹⁶⁶

- a) Menggabungkan dua jenis sistem pemerintahan dengan mengambil kelebihan dari masing-masingnya,
- b) Pemerintahan berjalan lebih stabil karena pusat kekuasaan tersebar (tidak mudah terjadi perubahan tiba-tiba),
- c) Presiden dan menteri tidak dapat dijatuhkan selama masa jabatannya sehingga bisa fokus untuk menjalankan program kerjanya.

Kekurangan sistem pemerintahan campuran yaitu:

- a) Suara rakyat terhadap pemegang kekuasaan terpilih kurang berpengaruh,
- b) Sulit untuk mengetahui penyelewengan kekuasaan,
- c) Pemerintah dapat dipengaruhi oleh partai politik jika pemegang kekuasaan diusung oleh partai tertentu.

¹⁶⁶ <http://www.ilmudasar.com/2017/08/Pengertian-Ciri-Kelebihan-dan-Kekurangan-Sistem-Pemerintahan-Presidensial-adalah13.html>, terakhir diakses pada tanggal 11 Januari 2018 pada pukul 17.00 WIB.

BAB IV

PENYAJIAN dan ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data

1. Data Indonesia

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia berjalan secara tidak langsung. Hal ini disebabkan oleh luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tingginya pertumbuhan masyarakat di setiap wilayah Indonesia serta semakin kompleks permasalahan-permasalahan yang ada di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan menjalankan demokrasi dengan cara mewakili rakyat melalui sistem pemilihan umum. Setiap anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum.¹⁶⁷ Pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 tahun sekali.¹⁶⁸

Dalam penyelenggaraan negara Indonesia, DPR memiliki tugas-tugas berdasarkan Undang-Undang. Tugas-tugas DPR yaitu:¹⁶⁹

- a) menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b) menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c) menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- e) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- f) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang

¹⁶⁷ Pasal 19 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁸ Pasal 22E ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁹ Pasal 72 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

- menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- g) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
 - h) melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi DPR sebagai lembaga perwakilan, DPR juga memiliki hubungan dengan eksekutif. Sistem saling mengawasi dan saling mengontrol antar lembaga merupakan pedoman bagi lembaga perwakilan di Indonesia dan sudah tercantum di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait sistem pengawasan antar lembaga.

Hubungan DPR dengan eksekutif tercantum di dalam undang-undang sebagai berikut:

Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷⁰

Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.¹⁷¹

Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.¹⁷²

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat

¹⁷⁰ Pasal 5 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷¹ Pasal 20 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷² Pasal 20 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁷³

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.¹⁷⁴

2. Data Afrika Selatan

Di negara Afrika Selatan, telah menjalankan sistem demokrasi tidak langsung sama seperti di Indonesia dengan melalui lembaga perwakilan yaitu Majelis Nasional. Anggota Majelis Nasional dipilih melalui pemilihan umum. Tugas Majelis Nasional sebagai berikut:

The National Assembly is elected to represent the people and to ensure government by the people under the Constitution. It does this by choosing the President, by providing a national forum for public consideration of issues, by passing legislation and by scrutinizing and overseeing executive action¹⁷⁵

In exercising its legislative power, the National Assembly may:

- a) consider, pass, amend or reject any legislation before the Assembly; and*
- b) initiate or prepare legislation, except money Bills.¹⁷⁶*

The national legislative authority as vested in Parliament:

- a) confers on the National Assembly the power:*
 - i. to amend the Constitution;*
 - ii. to pass legislation with regard to any matter, including a matter within a functional area listed in Schedule 4, but excluding, subject to subsection (2), a matter within a functional area listed in Schedule 5; and*

¹⁷³ Pasal 7A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷⁴ Pasal 11 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷⁵ Pasal 42 ayat (3) Konstitusi Afrika Selatan.

¹⁷⁶ Pasal 55 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan.

- iii. *to assign any of its legislative powers, except the power to amend the Constitution, to any legislative body in another sphere of government; and*¹⁷⁷

The National Assembly must provide for mechanisms:

- a) *to ensure that all executive organs of state in the national sphere of government are accountable to it; and*
- b) *to maintain oversight of:*
 - i. *the exercise of national executive authority, including the implementation of legislation; and*
 - ii. *any organ of state.*¹⁷⁸

Negara Afrika Selatan dipimpin oleh seorang Presiden. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya lembaga eksekutif dan Majelis Nasional memiliki kewenangan untuk mengawasi dan mengontrol antar lembaga. Hubungan antara kedua lembaga tersebut juga terjadi di beberapa bidang lain yang menjadi ruang lingkup kerja atau kewenangannya. Beberapa hubungan Majelis Nasional dengan Eksekutif yaitu:

The President is responsible for:

- b) *Referring a Bill back to the National Assembly for reconsideration of the Bill's constitutionality;*¹⁷⁹

The National Assembly, by a resolution adopted with a supporting vote of at least two thirds of its members, may remove the President from office only on the grounds of:

- a) *a serious violation of the Constitution or the law;*
- b) *serious misconduct; or*
- c) *inability to perform the functions of office.*¹⁸⁰

¹⁷⁷ Pasal 44 ayat (1) huruf a Konstitusi Afrika Selatan.

¹⁷⁸ Pasal 55 ayat (2) Konstitusi Afrika Selatan.

¹⁷⁹ Pasal 84 ayat (2) huruf b Konstitusi Afrika Selatan.

¹⁸⁰ Pasal 89 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan.

B. Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

1. Di Indonesia

Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*).¹⁸¹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga perwakilan rakyat di Indonesia yang berada di tingkat pusat. Keberadaan DPR di Indonesia diharapkan mampu menjadi representasi dari rakyat. Sebagaimana fungsi Lembaga perwakilan yaitu:

- a) Fungsi perundang-undangan;
- b) Fungsi pengawasan;
- c) Fungsi legislasi.

Dalam menjalankan pemerintahan DPR memiliki tugas sebagaimana yang telah diatur di dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Namun di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur tentang DPR.

Beberapa hal tentang DPR yang diatur di dalam Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu:

- a) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- c) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi

¹⁸¹ Anwar C, *Loc, Cit.*, Hlm. 40.

dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

- d) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.¹⁸²

Hal-hal lain terkait DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD Negara RI

Tahun 1945 yaitu:

- a) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- b) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- c) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- d) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.¹⁸³

Sedangkan tugas DPR yang diatur dalam UU No. 17 tahun 2014 tentang

MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu:

- a) menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b) menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
- c) menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- e) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- f) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar

¹⁸² Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁸³ Pasal 20A UUD Negara RI Tahun 1945.

- bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- g) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- h) melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.¹⁸⁴

Dari kedua peraturan tersebut dapat dilihat bahwa ketika rancangan undang-undang dibahas hal ini dilakukan bersama dengan Presiden dan dilakukan persetujuan secara bersama.¹⁸⁵ Selain menyusun, membahas dan menetapkan undang-undang DPR juga memiliki tugas untuk menyebarluaskan program legislasi nasional.¹⁸⁶ Rancangan undang-undang juga disebarluaskan oleh DPR.¹⁸⁷ Pada saat pembahasan rancangan undang-undang setiap anggota DPR memiliki hak untuk mengajukan usul.

DPR memiliki tugas untuk membahas secara bersama dengan Presiden terkait rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPRD. DPR melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah, APBN, dan pelaksanaan undang-undang.¹⁸⁸

Ada pula rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD kepada DPR, dalam hal ini DPR menerima dengan ketentuan yaitu rancangan undang-undang 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

¹⁸⁴ Pasal 72 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁸⁵ Pasal 20 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁸⁶ Pasal 72 huruf a UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁸⁷ Pasal 72 huruf b UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁸⁸ Pasal 72 huruf d UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

keuangan pusat dan daerah.¹⁸⁹

Selain melakukan pembahasan terkait undang-undang, DPR membahas serta menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.¹⁹⁰ Tugas DPR selanjutnya adalah memberikan persetujuan terhadap pemindah tanganan aset negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar terkait dengan beban keuangan negara.¹⁹¹

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, setiap anggota DPR harus bisa mewakili suara dan aspirasi rakyat maka dari itu DPR juga bertugas untuk menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.¹⁹² DPR sebagai lembaga negara mempunyai 3 fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹⁹³

Fungsi legislasi adalah DPR melakukan pembentukan undang-undang. Fungsi anggaran adalah DPR melakukan pembahasan bersama Presiden terkait rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden, dalam pembahasan tersebut DPR memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan. Fungsi pengawasan yaitu DPR melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, kebijakan pemerintahan dan APBN. Ketiga fungsi ini dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan

¹⁸⁹ Pasal 72 huruf c UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁹⁰ Pasal 72 huruf e UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁹¹ Pasal 72 huruf f UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁹² Pasal 72 huruf g UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁹³ Pasal 69 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD..

ketentuan peraturan.

Indonesia memiliki DPR sebagai lembaga perwakilan yang berarti negara Indonesia menjalankan demokrasi tidak langsung. Pasca reformasi Indonesia terus berbenah agar dapat menjadi negara demokrasi yang baik dengan cara mengamandemen UUD 1945 dan juga mengatur lebih lanjut tugas DPR di dalam Undang-Undang.

Demokrasi memberikan kebebasan berpolitik kepada rakyat untuk memilih wakil rakyat dan juga presiden untuk menjabat selama 5 tahun. Melihat ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial berikut ini:

- a) Majelis tetap sebagai Majelis. Sistem pemerintahan Presidensial menuntun agar legislatif tetap terpisah dengan eksekutif.
- b) Kepala Pemerintahan juga kepala negara. Presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan dan juga kepala negara yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan yang telah ditentukan.
- c) Presiden memilih dan mengangkat menteri. Menteri sebagai pembantu Presiden dipilih dan diangkat oleh Presiden terpilih hasil dari pemilu.
- d) Tidak ada seseorang yang merangkap jabatan. Pada sistem pemerintahan Presidensial tidak boleh merangkap jabatan di lembaga eksekutif dan legislatif.
- e) Tanggung jawab eksekutif kepada rakyat. Presiden bertanggung jawab secara langsung terhadap pemilih atau seluruh rakyat.¹⁹⁴

Presiden di Indonesia di pilih langsung oleh rakyat dan bertanggung jawab langsung terhadap rakyat sebagai pemilih. Maka Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

2. Di Afrika Selatan

Negara Afrika selatan memiliki kesamaan dengan negara Indonesia yaitu seorang Presiden di negara Afrika Selatan selain menjabat sebagai kepala negara

¹⁹⁴ Arend Lijphart, *Loc. Cit.*, Hlm. 90.

juga menjabat sebagai kepala pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan, Afrika Selatan memiliki lembaga perwakilan yang merupakan bentuk representasi rakyat.

Di negara Afrika Selatan komposisi parlemen terdiri dari *National Assembly* atau majelis nasional dan *National Council of Provinces* atau Dewan Provinsi Nasional.¹⁹⁵ Perbedaannya Dewan Provinsi Nasional memiliki tugas yang cenderung lebih fokus kepada pemerintahan provinsi, dalam menjalankan tugas tertentu Dewan Provinsi Nasional bekerjasama dengan Majelis Nasional. Sedangkan Majelis Nasional adalah lembaga perwakilan rakyat tingkat nasional atau pusat yang memiliki tugas di pemerintah pusat.

Berdasarkan pendapat yang di kemukakan oleh Miriam Budiarjo yaitu:

“Suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warganegara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form of government where the citizens exercise the same right – the right to make political decisions – but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*). Ini dinamakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*)”.¹⁹⁶

Rakyat memilih wakil yang akan mewakili mereka di pemerintahan untuk merealisasikan aspirasi dan cita-cita rakyat dalam membangun bangsa. Rakyat memiliki kebebasan dalam memilih wakil dengan pilihan mereka masing-masing. Pengaturan komposisi Majelis Nasional diatur sebagai berikut:

- (1) *The National Assembly consists of no fewer than 350 and no more than 400 women and men elected as members in terms of an electoral system that:*
 - (a) *is prescribed by national legislation;*

¹⁹⁵ Pasal 42 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan.

¹⁹⁶ Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD, Loc., Cit, Hlm.* 29.

- (b) is based on the national common voters roll;*
 - (c) provides for a minimum voting age of 18 years; and*
 - (d) results, in general, in proportional representation.*
- (2) An Act of Parliament must provide a formula for determining the number of members of the National Assembly.¹⁹⁷*

Dalam bahasa Indonesia yang berarti:

- (1) Majelis Nasional terdiri dari tidak kurang dari 350 dan tidak lebih dari 400 perempuan dan laki-laki yang dipilih sebagai anggota dalam sistem pemilu yang:
- (a) ditentukan oleh undang-undang nasional;
 - (b) didasarkan pada daftar pemilih umum nasional;
 - (c) memberikan usia pemungutan suara minimum 18 tahun; dan
 - (d) hasil, secara umum, dalam representasi proporsional.
- (2) Undang-Undang Parlemen harus memberikan formula untuk menentukan jumlah anggota Majelis Nasional.

Keberadaan lembaga perwakilan di Afrika Selatan ini merupakan bentuk representasi dari rakyat. Lembaga perwakilan tidak akan memiliki makna apabila bukan representasi dari rakyat. Maka dari itu tugas dan fungsi dari suatu lembaga perwakilan harus jelas mementingkan kepentingan rakyat. Pada umumnya lembaga perwakilan memiliki fungsi yaitu:

- a) Fungsi perundang-undangan;
- b) Fungsi pengawasan;
- c) Fungsi pengawasan.

Negara Afrika Selatan mengatur tugas dan fungsi dari lembaga perwakilan

¹⁹⁷ Pasal 46 Konstitusi Afrika Selatan.

di dalam Konstitusi Afrika Selatan. Tugas dari Majelis Nasional yang diatur di dalam Konstitusi Afrika Selatan sebagai berikut:

a) Pasal 42 ayat 2 dan 3:

2) *The National Assembly and the National Council of Provinces participate in the legislative process in the manner set out in the Constitution.*

3) *The National Assembly is elected to represent the people and to ensure government by the people under the Constitution. It does this by choosing the President, by providing a national forum for public consideration of issues, by passing legislation and by scrutinizing and overseeing executive action.*¹⁹⁸

Dalam bahasa Indonesia sebagai berikut:

(2) Majelis Nasional dan Dewan Nasional Provinsi berpartisipasi dalam proses legislatif dengan cara yang diatur dalam Konstitusi.

(3) Majelis Nasional dipilih untuk mewakili rakyat dan untuk memastikan pemerintah oleh orang-orang di bawah Konstitusi. Ia (majelis Nasional) melakukan hal ini dengan memilih Presiden, dengan menyediakan forum nasional untuk pertimbangan publik terhadap isu-isu, dengan mengeluarkan undang-undang dan dengan mengkritisi dan mengawasi tindakan eksekutif.

b) Pasal 44:

(i) *to amend the Constitution;*

(ii) *to pass legislation with regard to any matter, including a matter within a functional area listed in Schedule 4, but excluding, subject to subsection (2), a matter within a functional area listed in Schedule 5; and*

(iii) *to assign any of its legislative powers, except the power to amend the Constitution, to any legislative body in another sphere of government;*¹⁹⁹

Dalam bahasa Indonesia sebagai berikut:

(i) untuk mengubah Konstitusi;

(ii) untuk mengesahkan undang-undang yang berkaitan dengan

¹⁹⁸ Pasal 42 ayat (2) dan (3) Konstitusi Afrika Selatan.

¹⁹⁹ Pasal 44 ayat (1) huruf a Konstitusi Afrika Selatan.

masalah apa pun, termasuk masalah dalam area fungsional yang tercantum dalam Jadwal 4, tetapi tidak termasuk, tunduk pada ayat (2), masalah dalam area fungsional yang tercantum dalam Daftar 5; dan

(iii) untuk menetapkan salah satu kekuatan legislatifnya, kecuali kekuasaan untuk mengamendemen Konstitusi, kepada badan legislatif di bidang pemerintahan lain;

Tugas Majelis Nasional yang pertama adalah memilih Presiden. Dalam hal pemilihan Presiden dilakukan oleh Majelis Nasional bersama dengan Dewan Provinsi Nasional. Pemilihan dilakukan di dalam forum nasional yang dipersiapkan oleh Majelis Nasional.²⁰⁰

Tugas Majelis Nasional yang kedua yaitu membuat Undang-Undang. Majelis Nasional dapat menginisiasikan, mempertimbangkan, menerima, mengubah atau menolak undang-undang sebelum di bahas bersama Parlemen.²⁰¹ Rancangan Undang-Undang diperkenalkan di Parlemen oleh Menteri, Wakil Menteri, komite parlemen atau Anggota Parlemen. Majelis Nasional juga bertugas untuk mengesahkan Undang-Undang.²⁰²

Tugas Majelis Nasional yang ketiga adalah melakukan pengawasan terhadap eksekutif, memastikan bahwa para anggota eksekutif bekerja dengan baik. Majelis nasional melakukan pengawasan terhadap kinerja eksekutif nasional termasuk juga dalam implementasi perundang-undangan serta pengawasan dilakukan terhadap setiap organ eksekutif negara.²⁰³ Tugas Majelis Nasional keempat adalah menyediakan sebuah forum yang digunakan untuk membahas isu-

²⁰⁰ Pasal 42 ayat (3) Konstitusi Afrika Selatan.

²⁰¹ Pasal 55 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan.

²⁰² Pasal 44 Konstitusi Afrika Selatan.

²⁰³ Pasal 55 ayat (2) Konstitusi Afrika Selatan.

isu yang ada.

Berdasarkan ketentuan Konstitusi Republik Afrika Selatan Parlemen memiliki fungsi-fungsi yang harus dijalankan. Pertama fungsi untuk membuat atau mengesahkan undang-undang. Fungsi kedua yaitu memeriksa dan mengawasi tindakan eksekutif. Fungsi ketiga memfasilitasi partisipasi publik dan keterlibatan dalam proses legislatif serta proses lainnya. Fungsi keempat adalah untuk berpartisipasi, mempromosikan dan mengawasi pemerintah kooperatif. Fungsi kelima yaitu untuk terlibat dan ikut serta dalam partisipasi internasional.

Apabila melihat 2 pendapat mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest, yaitu:

- a) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni dipisahkan,
- b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan C.F.Strong, antara *the real executive* dan *the nominal executive* pada kepala negara,
- c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara,
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif,
- e) Menteri adalah atau biasanya anggota parlemen,
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih,
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.²⁰⁴

Lalu pendapat kedua mengenai sistem pemerintahan presidensil yaitu:

- a) Sistem pemerintahan presidensil hanya terjadi dalam negara berbentuk republik,
- b) Dalam sistem presidensil fungsi kepala negara dan fungsi kepala pemerintahan menyatu dalam satu figur, presiden.
- c) Kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat oleh presiden. Kepala negara adalah simbol representasi negara yang tidak memiliki kewenangan eksekutif, selain hak tertentu yang bersifat kenegaraan,
- d) Kekuasaan pemerintahan adanya di eksekutif/kabinet yang dipimpin

²⁰⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu ...*, *Loc. Cit.*, hlm. 255.

Presiden selaku kepala pemerintahan. Karenanya dalam presidensil objek utama yang diperebutkan adalah Presiden,

- e) Selaku pemegang “kontrak Sosial” melalui sistem pemilu langsung, Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. (Presiden dipilih rakyat bukan dipilih partai). Selaku kepala negara, Presiden adalah milik bangsa, maka tidak layak bila memangku jabatan ketua atau fungsionaris partai.
- f) Presiden membentuk kabinet yang bertanggung jawab pada presiden (nonkolegial). Dalam sistem presidensil tidak dikenal istilah kabinet koalisi. Logika politiknya karena presiden dipilih oleh rakyat secara langsung maka ia memiliki hak prerogatif menentukan komposisi kabinetnya. Idealnya sistem presidensil harus didukung dengan sistem partai mayoritas di parlemen. Jika tidak, maka efektifnya dengan sistem dwipartai,
- g) Parlemen (legislatif) dalam sistem presidensil memiliki dua fungsi utama. Pertama, menterjemahkan “kontrak Sosial” presiden menjadi undang-undang (perdebatan bukan pada pro-kontra Kontrak Sosial melainkan pada upaya mempertajam program). Sistem presidensil tidak mengenal istilah partai oposisi.
- h) Peran partai tidak dominan, kelompok kepentingan dominan ikut mempengaruhi kebijakan publik. Sistem presidensil biasa disebut “Sistem Tradisi Partai Lemah”.²⁰⁵

Afrika Selatan mencerminkan negara yang menganut sistem presidensil karena Presiden menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan namun pemilihan Presiden dilakukan oleh Majelis Nasional yang berarti bahwa Afrika Selatan melaksanakan sistem pemerintahan campuran. Karena menggabungkan antara sistem presidensil dan parlementer. Sedangkan dengan adanya Majelis Nasional sebagai lembaga perwakilan berarti Afrika Selatan menjalankan demokrasi tidak langsung.

Dari penjelasan tugas DPR dan Majelis Nasional diatas dapat diketahui bahwa keduanya memiliki kesamaan. Sama-sama menjalankan tugas untuk membuat undang-undang dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. DPR dan Majelis Nasional sama-sama memiliki fungsi membuat

²⁰⁵ Nurainun Mangunsong, *Hukum ...*, *Loc. Cit.*, Hlm. 110-111.

undang-undang, melakukan pembahasan dan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN. Walaupun ada kesamaan namun tugas DPR dan Majelis Nasional memiliki beberapa perbedaan.

Pertama, Majelis Nasional bersama Dewan Provinsi Nasional memilih Presiden sedangkan Presiden Indonesia dipilih melalui pemilu. DPR dan Presiden Republik Indonesia dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu yang diadakan setiap 5 tahun sekali. Kedua, dalam hal membuat undang-undang Majelis Nasional yang bertugas untuk mengesahkan undang-undang sedangkan di Indonesia undang-undang disahkan oleh Presiden. Ketiga, DPR memiliki tugas untuk mengawasi eksekutif dan memiliki peran untuk memberi pendapat kepada MK lalu dari putusan MK tersebut menjadi dasar MPR untuk memberhentikan Presiden sedangkan Majelis Nasional tidak hanya memberhentikan Presiden tapi memiliki tugas untuk mengkritisi dan mengawasi tindakan eksekutif. Keempat, Majelis Nasional memiliki fungsi untuk memfasilitasi partisipasi publik dan keterlibatan dalam proses legislatif.

Tabel 1. Perbandingan Tugas dan fungsi DPR RI dengan Majelis Nasional Afrika Selatan.

No.	Tugas dan Fungsi	DPR RI	Majelis Nasional Afrika Selatan
1.	Membuat undang-undang.	DPR bersama dengan presiden.	Majelis Nasional bersama dengan presiden.
2.	Melakukan pengawasan terhadap eksekutif.	DPR mengawasi eksekutif dengan mengajukan pendapat ke Mahkamah Konstitusional.	Majelis Nasional mengawasi eksekutif dan dapat mengambil keputusan langsung untuk memberhentikan eksekutif.
3.	Membuat anggaran.	DPR membuat APBN	Majelis Nasional

		(Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).	membuat anggaran negara.
4.	Memilih presiden.	DPR dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat.	Majelis Nasional memilih presiden dan wakil presiden.
5.	Memfasilitasi partisipasi publik.	Tidak diatur di dalam undang-undang.	Diatur di dalam Konstitusi Afrika Selatan.

C. Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Eksekutif

1. Di Indonesia

Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedaulatan rakyat ditentukan dengan cara *separation of power* akibatnya lembaga-lembaga negara menjadi sederajat dan saling mengawasi antara satu dengan yang lain. DPR sebagai salah satu lembaga legislatif memiliki hubungan dengan lembaga eksekutif yaitu Presiden dan wakil Presiden. Berdasarkan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberlakukan pemisahan kekuasaan secara horizontal muncul hubungan antara DPR sebagai lembaga legislatif dengan Presiden dan wakil Presiden sebagai lembaga eksekutif.

Beberapa pasal yang terdapat di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur hubungan antara DPR dengan Presiden yaitu:

- a) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁰⁶
- b) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang,

²⁰⁶ Pasal 7A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.²⁰⁷

- c) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.²⁰⁸

Hubungan yang pertama yaitu dalam hal membuat undang-undang. Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.²⁰⁹ Sedangkan di dalam pasal lain yang menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas dan disetujui bersama oleh Presiden.²¹⁰ Namun apabila dalam waktu 30 hari Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang.²¹¹ DPR tetap memiliki kendali atas pembentukan undang-undang sebagaimana fungsi DPR yaitu fungsi legislasi.

Hubungan kedua antara DPR dengan Presiden yaitu dalam hal pengawasan kelembagaan. Pasal 7A menyebutkan bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan tercela lainnya sehingga terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden.²¹² Dalam pasal tersebut terlihat peran DPR untuk mengawasi eksekutif, walaupun MPR yang memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden namun ada peran dari DPR yaitu mengusulkan kepada MPR untuk melakukan

²⁰⁷ Pasal 11 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁰⁸ Pasal 20 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁰⁹ Pasal 5 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²¹⁰ Pasal 20 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²¹¹ Pasal 20 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²¹² Pasal 7A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden.

DPR bisa melakukan pengawasan terhadap Presiden dan wakil Presiden namun apabila dilihat di dalam pasal 7C UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden tidak dapat memberhentikan DPR, maka dapat diartikan bahwa pengawasan dalam kelembagaan merupakan pengawasan searah dan DPR sebagai lembaga legislatif cenderung bersifat *legislative heavy*.

Hubungan ketiga antara DPR dengan lembaga eksekutif terjadi dalam bidang militer. Apabila Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain harus dengan persetujuan DPR.²¹³ Berdasarkan pasal tersebut terlihat jelas bahwa Presiden yang memiliki kewenangan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain namun kewenangan Presiden tersebut bisa dilakukan apabila telah ada persetujuan dari DPR.

Persetujuan DPR juga diperlukan dalam perjanjian internasional lainnya yang dibuat oleh Presiden apabila perjanjian tersebut menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, hal ini terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 11 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 13 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam hal Presiden mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain harus dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

²¹³ Pasal 11 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada bidang kekuasaan yudikatif hubungan antara DPR dengan eksekutif terjadi pada saat amnesti dan abolisi yang diberikan oleh Presiden telah memperhatikan pertimbangan DPR. Hal ini mencerminkan bahwa eksekutif dengan legislatif berjalan dengan prinsip *check and balances* (awas dan seimbang).

2. Di Afrika Selatan

Afrika Selatan memiliki lembaga eksekutif dan lembaga legislatif sama seperti di Indonesia. Di Afrika Selatan memiliki 3 tingkatan yaitu tingkat nasional, wilayah dan pemerintah lokal. Setiap tingkatan memiliki lembaga eksekutif dan lembaga legislatif masing-masing. Lembaga eksekutif di tingkat nasional yaitu Presiden, wakil Presiden dan menteri.

Majelis Nasional sebagai lembaga perwakilan memiliki tugas-tugas yang berhubungan dengan eksekutif. Hubungan tersebut terjadi di beberapa bidang. Pertama dalam hal pembentukan perundang-undangan. Majelis Nasional memiliki kekuasaan untuk membuat Undang-Undang, namun Presiden memiliki kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap RUU kepada Majelis Nasional.²¹⁴

*referring a Bill back to the National Assembly for reconsideration of the Bill's constitutionality.*²¹⁵

merujuk RUU kembali ke Majelis Nasional untuk peninjauan kembali

²¹⁴ Pasal 84 ayat (2) huruf b Konstitusi Afrika Selatan.

²¹⁵ *Ibid.*

RUU konstitusi.

Lalu hubungan yang kedua di bidang pengawasan kelembagaan. Majelis Nasional memiliki tugas untuk mengawasi eksekutif dan memastikan bahwa semua organ eksekutif telah bekerja dengan baik dan bertanggung jawab atas pekerjaannya namun di dalam kekuasaan eksekutif tidak ada kewenangan untuk mengawasi legislatif.

Majelis Nasional dalam keadaan tertentu dapat melengserkan Presiden yang sedang dalam masa jabatannya dengan syarat memperoleh suara dua pertiga dari jumlah anggota Majelis Nasional. Keadaan tertentu tersebut yaitu apabila Presiden melakukan pelanggaran khusus terhadap konstitusi atau hukum, melakukan perbuatan buruk yang serius dan tidak mampu melaksanakan tugas.²¹⁶ Selain Presiden, menteri dan wakil Presiden bertanggung jawab secara kolektif maupun individu kepada parlemen.

The National Assembly, by a resolution adopted with a supporting vote of at least two thirds of its members, may remove the President from office only on the grounds of:

- (a) a serious violation of the Constitution or the law;*
- (b) serious misconduct; or*
- (c) inability to perform the functions of office.²¹⁷*

Majelis Nasional, dengan resolusi yang diadopsi dengan suara pendukung setidaknya dua pertiga anggotanya, dapat menghapus (menurunkan jabatan)

Presiden hanya dengan alasan:

- (a) pelanggaran serius terhadap Konstitusi atau hukum;

²¹⁶ Pasal 89 ayat (1) Konstitusi Afrika Selatan.

²¹⁷ *Ibid*,

- (b) kesalahan serius; atau
- (c) ketidakmampuan untuk melakukan fungsi kantor (jabatan).

Hubungan yang ketiga antara Majelis Nasional dengan Presiden dalam bidang kerjasama antar lembaga. Presiden memiliki kewenangan untuk memanggil Majelis Nasional, Dewan Nasional Provinsi atau Parlemen untuk berkumpul dalam pertemuan luar biasa untuk melakukan tugas khusus.²¹⁸

The President is responsible for:

(d) summoning the National Assembly, the National Council of Provinces or Parliament to an extraordinary sitting to conduct special business.

Presiden bertanggung jawab untuk:

- (d) memanggil Majelis Nasional, Dewan Nasional Provinsi atau Parlemen untuk duduk luar biasa untuk melakukan tugas khusus;

Dari penjelasan hubungan DPR dan Majelis Nasional terhadap eksekutif di negara Indonesia dan Afrika Selatan dapat terlihat bahwa keduanya tidak memiliki perbedaan. Pertama, dalam proses legislasi membuat undang-undang DPR dan Majelis Nasional sama-sama membahas bersama dengan eksekutif. Kedua, dalam pengawasan kelembagaan Majelis Nasional berperan aktif untuk mengawasi kinerja eksekutif hal ini terlihat dari peran yang diberikan kepada Majelis Nasional yaitu dapat memberhentikan Presiden. Walaupun DPR tidak berperan untuk memberhentikan Presiden namun DPR dapat memberi usul kepada

²¹⁸ Psaal 84 ayat (2) huruf d Konstitusi Afrika Selatan.

MPR untuk memberhentikan Presiden.

Tabel 2. Perbandingan Hubungan DPR dan Majelis Nasional dengan Eksekutif.

No.	Hubungan	Indonesia	Afrika Selatan
1.	Pengesahan RUU	RUU disahkan oleh presiden, apabila dalam waktu 30 hari tidak disahkan maka RUU sah menjadi UU.	RUU disahkan oleh presiden.
2.	Pembuatan undang-undang.	DPR membuat undang-undang bersama dengan presiden.	Majelis Nasional membuat undang-undang bersama dengan presiden.
3.	Pengawasan	DPR mengajukan usul dengan jumlah suara 2/3 dari total keseluruhan anggota kepada MK lalu putusan MK tersebut menjadi dasar MPR untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden.	Majelis Nasional dengan jumlah suara 2/3 dari total seluruh anggota dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden.
4.	Pemilihan presiden dan wakil presiden	DPR tidak memilih presiden dan wakil presiden.	Presiden dan wakil presiden dipilih oleh majelis nasional.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian terkait dua permasalahan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan dengan sebagai berikut:

1. Berdasarkan penjelasan-penjelasan mengenai tugas dan fungsi DPR dan Majelis Nasional maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kedua lembaga perwakilan tersebut sangatlah berperan penting dalam menjalankan tata negara di masing-masing negara. Dari fungsi DPR dan Majelis Nasional yang sudah dijabarkan diatas maka bisa dilihat persamaan dan perbedaannya. DPR dan Majelis Nasional sama-sama memiliki fungsi membuat undang-undang, melakukan pembahasan dan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN dan melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Namun terdapat perbedaan antara DPR dengan Majelis Nasional. Pertama, Majelis Nasional memiliki fungsi yang tidak dimiliki oleh DPR yaitu lembaga perwakilan sebagai sarana pendidikan politik. Kedua, Majelis Nasional memiliki fungsi untuk memfasilitasi partisipasi publik dan keterlibatan dalam proses legislatif. Kekurangan dalam fungsi DPR Indonesia yaitu tidak menjalankan fungsi sebagai sarana pendidikan politik. Hal ini tentu sangat perlu terlebih Indonesia merupakan negara yang luas dan

memiliki jumlah penduduk yang banyak. Tidak semua rakyat Indonesia paham betul terhadap isu-isu yang sedang terjadi di negaranya maupun di dunia. Sehingga dengan kondisi demikian akan sangat mudah dimanfaatkan oleh elit politik untuk hanya sekedar memanfaatkan jumlah suara rakyat saat pemilu agar dapat menjabat di pemerintahan dengan bermodalkan janji-janji pada saat kampanye dimana rakyat tidak tahu betul mengenai permasalahan yang harus diselesaikan dan permasalahan mana yang sulit untuk terealisasi.

2. Hubungan antara DPR dengan eksekutif di Indonesia terjalin saling berkesinambungan di beberapa bidang. Dalam hal pengawasan tidak ada kewenangan yang diberikan kepada eksekutif untuk mengawasi DPR bahkan sebaliknya DPR memiliki kewenangan untuk memberikan usul kepada MPR untuk memberhentikan Presiden. Di Afrika Selatan Majelis Nasional memiliki kewenangan untuk memastikan seluruh organ eksekutif nasional bekerja dengan baik hingga dapat memberhentikan Presiden. Eksekutif tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi Majelis Nasional. Majelis Nasional sebagai lembaga perwakilan memiliki hubungan dengan eksekutif di beberapa bidang, bahkan eksekutif mampu mengadakan forum khusus dengan Majelis Nasional untuk melaksanakan tugas khusus. Walaupun eksekutif tidak bisa mengawasi Majelis Nasional tapi ada tugas yang bisa dilaksanakan bersama dengan Majelis Nasional.

B. Saran

1. Pentingnya peran dari DPR bukan hanya sebagai wakil rakyat tapi juga harus bisa memberikan solusi dari permasalahan yang ada di neagra Indonesia. Seharusnya DPR bisa memberikan pendidikan politik kepada masyarakat seputar isu-isu yang ada di dalam negeri maupun isu dari luar negeri. Selain untuk meberikan pendidikan hal ini juga dapat memberi solusi terhadap permasalahan yang ada di masyarakat. Sehingga demokrasi di Indonesia tidak hanya untuk menentukan siapa-siapa saja wakil yang akan mereka pilih tapi juga untuk menentukan nasib dimasa yang akan datang dengan adanya pendidikan politik yang dapat memberikan solusi dari permasalahan di Indonesia.
2. Bagi pemerintahan diharapkan mampu memaksimalkan DPR sebagai lembaga perwakilan yang benar-beanr mewakili rakyat dan terawasi. Walaupun menjalani tugas sebagai wakil rakyat namun juga harus ada bentuk pengawasan dari organ pemerintah lain untuk mengawasi kinerja DPR. Eksekutif dalam melakukan pengawasan setidaknya perlu diberi kewenangan untuk mengawasi DPR. Dengan adanya pengawasan dari eksekutif maka akan tercipta keseimbangan di kelembagaan negara. Pengawasan dari eksekutif juga dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan di DPR.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku

- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Ctk. Kesatu, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012.
- Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009.
- Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan kedua, Edisi revisi, Intrans Publishing, Malang, 2011.
- Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta 1988.
- Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Hotma P. Sibuea, *Ilmu negara*, Erlangga, Jakarta, 2014.
- Ign. Ismanto dan Vidhyandika Perkasa, *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004 Dokumentasi, Analisis dan Kritik*, Galang Press, Yogyakarta, 2007.
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Kontitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP

Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007.

KH Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

King Faisal Sulaiman, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi revisi, ctk pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.

Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.

_____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Demokrasi dan Peranan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

Ni'matul huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk. Kedelapan, edisi revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

_____, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

_____, *Ilmu Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010.

Nukthoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, UIN Yogyakarta Press, 2010.

Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, ctk. Kesatu, Inteligencia Media, Malang, 2016.

Radis Bastian, *Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, IRCiSoD, Yogyakarta, 2015.

Saldi Isra, *Pergesaran fungsi Legislasi*, ctk. Kesatu, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, ctk. Ketiga, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2015.

Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintah Negara-Negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976.

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni*, Setara Press, Malang, 2012.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, ctk. Ketiga, Kharisma Putra Utama, Jakarta, 2015.

Yoyoh Rohaniyah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015.

Yusa Djuyandi, *Pengantar Ilmu Politik*, ctk kedua, edisi kedua, Rajawali Pers, Depok, 2017.

Zainal Arifin H - Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Rajagrafindo, 2017.

b. Peraturan perundangan-perundangan

Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Sementara Tahun 1950.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat.

Konstitusi Afrika Selatan.

c. Data Elektronik

https://www.kompasiana.com/alit.amarta/trias-politica-dan-checks-and-balances-a-la-indonesia_550043c28133117c1bfa7469, diakses terakhir pada tanggal 26 Oktober 2017 pukul 16.15 WIB.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151002103743-32-82305/pengamat-sistem-negara-buruk-kinerja-dpr-jeblok/>, diakses terakhir pada tanggal 26 Oktober 2017 pukul 16.25 WIB.

<http://news.liputan6.com/read/3098675/dari-filipina-fadli-zon-bawa-kabar-gembira-untuk-anggota-dpr>, diakses terakhir pada tanggal 6 November 2017 pukul 01.45 WIB.

<http://studypolitic.org/blog/2017/09/14/teori-perwakilan-politik/>, diakses terakhir pada tanggal 21 November 2017 pukul 01.44 WIB.

<https://guruppkn.com/pengertian-demokrasi>, diakses terakhir pada tanggal 12 Desember 2017 pukul 15.30 WIB.

<http://www.tugassekolah.com/2016/02/proses-pembentukan-komite-nasional-indonesia.html>, diakses terakhir pada tanggal 13 Desember 2017 pukul 14.35 WIB.

<http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>, diakses terakhir pada tanggal 13 Desember 2017 pukul 14.35 WIB.

<https://www.dictio.id/t/apa-yang-di-maksud-dengan-efek-distorsi-dalam-pemilu/12586>, diakses terakhir pada 22 Desember 2017 pkl 19.30 WIB.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18498/iparliamentary-thresholddi-lebih-efektif-menjaring-parpol-berkualitas->, diakses terakhir pada 22 Desember 2017 pkl 22.30 WIB.

<http://www.suduthukum.com/2015/01/prinsip-prinsip-politik-islam.html>, diakses terakhir pada 28 Desember 2017 pkl 23.30 WIB.

<http://www.ilmudasar.com/2017/07/Pengertian-dan-Macam-Jenis-Sistem-Pemerintahan-adalah.html>, diakses terakhir pada 4 Januari 2018 pkl 19.00 WIB.

<http://www.katapengertian.com/2015/12/pengertian-dan-bentuk-sistem.html>, terakhir diakses pada 11 Januari 2018 pada pkl 15.30 WIB.

<http://www.kitapunya.net/2015/10/pengertian-negara-kesatuan-dan-negara-serikat.html>, terakhir

diakses pada tanggal 11 Januari 2018 pada pkl 15.15 WIB.

<http://www.berpendidikan.com/2017/04/bentuk-bentuk-pemerintahan-negara-di.html>, diakses terakhir pada 9 Januari 2018 pkl 15.00 WIB.

<http://mengakujenius.com/6-bentuk-bentuk-pemerintahan-negara-negara-di-dunia/>, terakhir diakses pada 11 Januari 2018 pada pkl 15.30 WIB.

<http://pemerintah.net/bentuk-pemerintahan-republik/>, diakses terakhir pada 11 Januari 2018 pada pkl 15.30 WIB.