

**PELIBATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA DALAM PENGISIAN PEJABAT PUBLIK
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa: Mesy Azmiza Azhar

NIM 21912027

BKU : HTN-HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2023**

HALAMAN PERSETUJUAN

TESIS

**PELIBATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA DALAM PENGISIAN PEJABAT PUBLIK
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh :

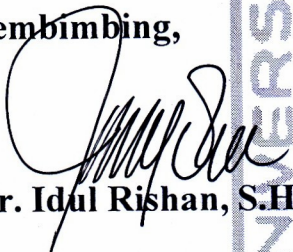
Nama Mahasiswa: Mesy Azmiza Azhar

NIM : 21912027

BKU : HTN-HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk
diajukan kepada Tim Penguji dalam Sidang Tesis**

Pembimbing,


Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M

Yogyakarta, 19 Maret 2023

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Segrani, S.H., M.Hum.

HALAMAN PENGESAHAN

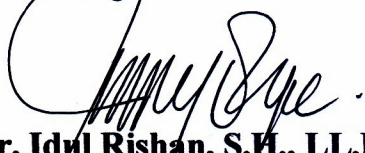
**PELIBATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
DALAM PENGISIAN PEJABAT PUBLIK DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh:

Nama : Mesy Azmiza Azhar
NIM : 21912028
BKU : HTN-HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran
dan dinyatakan LULUS pada hari Jumat, 31 Maret 2023
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing


Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.
Penguji

Yogyakarta, 04 April 2023


Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum
Penguji

Yogyakarta, 04 April 2023


Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Yogyakarta, 04 April 2023

Mengetahui:

**Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**



HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

Kehidupan yang tidak diuji, tidak layak untuk dijalani !

-Socrates

Persembahan

Dengan penuh rasa syukur, dan perjuangan tiada henti, tulisan ini saya dedikasikan kepada diri saya sendiri, yang senantiasa kuat menjalani proses selama menulis. Namun, kuasa penulis tidak sekuat harapan orang-orang di sekeliling penulis, yang tentu saja memberikan *support* materil dan immateril.

Untuk itu karya sederhana ini penulis persembahkan

Kepada yang tercinta:

Ibu saya, Azizah, yang telah merangkai doa dalam sujudnya, hingga dengan begitu penulis lahir dan sampai dititik ini.

Ayah saya, Azhar, S.Pd, sebagai teman berdebat yang tidak pernah mau kalah, selalu memberikan tantangan kepada penulis, hingga penulis terbentuk seperti sekarang ini.

Kepada Muhammad Qordawi S.Pd, yang telah sabar mendengar keluhan penulis selama berproses, senantiasa berada disisi penulis hingga akhir dari penelitian ini, dan seterusnya.

Atas energi dan semangat positif dari semuanya

Terima kasih

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mesy Azmiza Azhar

NIM : 21912027

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **PELIBATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGISIAN PEJABAT PUBLIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.**

Tugas Akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana 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 kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 19 Maret 2023



Mesy Azmiza Azhar, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb.

Puji serta syukur atas segala karunia dari Allah SWT yang telah memberikan nikmat kesempatan dan pengetahuan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul “**PELIBATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGISIAN PEJABAT PUBLIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.**” Tidak lupa shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi suri teladan bagi seluruh umat manusia.

Karya ilmiah ini disusun untuk memenuhi Sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar strata II (S2) Magister hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Semoga karya sederhana ini bisa memperkaya *khazanah* ilmu hukum tata negara khususnya berkaitan dengan evaluasi lembaga negara. Tulisan ini tentu masih jauh dari kesempurnaan, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses pembelajaran agar dapat lebih baik lagi di kemudian hari.

Pada akhirnya, atas capaian ini sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini maka penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu dalam penulis baik moril maupun materiil, yaitu:

1. Kedua orang tua, ayahanda Azhar, S.Pd. dan ibunda Azizah, serta seluruh keluarga yang dengan penuh kasih dan sabar serta dengan tulus selalu memberikan dukungan sehingga penulis bisa berada pada titik saat ini.
2. Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M. sebagai sosok pembimbing yang banyak menginspirasi penulis untuk meneliti tentang pentingnya pelibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik.

3. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Program Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
5. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
6. Pihak staf dan pegawai di lingkungan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulis selama menjalani masa studi.
7. Sahabat-sahabat dari Angkatan 47 MH UII yang menjadi teman bercengkerama dan teman pelipur lara selama berstudi di kota istimewa Yogyakarta.
8. Kawan-kawan Ikatan Mahasiswa Magister Hukum (IMAMAH) yang telah menjadi wadah pengembangan diri penulis secara akademis di luar dari perkuliahan formal.
9. Teman PKPA FH UII Angkatan 62 yang merupakan keluarga baru bagi penulis
10. Sahabat penulis di SMA N 1 Pasir Limau Kapas, yang senantiasa memberikan motivasi kepada penulis
11. Sahabat-sahabat penulis selama menempuh Strata 1 (S1) di Universitas Islam Riau, yang terus menjadi tempat penulis bercerita, dan berbagi pengalaman
12. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan seluruhnya, tuan-tuan, puan- puan besar tak disebutkan gelar kecil tak disebut nama semoga tuhanmembalas segala kebaikan tersebut dengan limpahan kebaikan pula.

Demikianlah pengantar ini dibuat, selanjutnya penulis menyadari tulisan ini jauh dari kata sempurna. Masih terdapat kekeliruan dan keterbatasan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapat kritik, saran serta masukan yang membangun agar semakin baik di kemudian hari.

Semoga karya ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis. Amin.

Yogyakarta, 19 Maret 2023

Mesy Azmiza Azhar, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
BAB I HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.	ix
ABSTRAK	11
BAB I:	12
PENDAHULUAN	12
A. Latar Belakang Masalah	12
B. Rumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	18
D. Manfaat Penelitian	18
E. Tinjauan Pustaka	18
F. Teori atau Doktrin	21
1. Teori Negara Hukum Demokrasi	21
2. Lembaga Perwakilan	28
3. Sistem Bikameral	32
G. Definisi Operasional	36
1. Pejabat Publik	36
H. Metode Penelitian	37
1. Jenis Penelitian	37
2. Objek Penelitian	38
3. Pendekatan Penelitian	38
I. Sistematika Penulisan	38
BAB II	40
TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN	
DAERAH RI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	40
A. Demokrasi dan Konstitusionalisme	40
1. Konsep Negara Demokrasi	40

2. Negara Hukum dan Konstitusi	43
3. Hubungan Demokrasi dan Konstitusionalisme	52
B. Teori Lembaga Perwakilan	60
1. Konsep Lembaga Perwakilan	60
2. Lembaga Perwakilan Sesudah Amandemen UUD NRI 1945	64
3. Lembaga Perwakilan Sebelum Amandemen UUD NRI 1945	68
C. Sistem Bikameral	71
1. Konsep Dasar Sistem Bikameral	71
2. Sistem Bikameral di Indonesia	79
BAB III	89
PEMBAHASAN	89
A. Keterlibatan Legislatif Dalam Pengisian Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	89
1. Keterlibatan Legislatif Dalam Ranah Kekuasaan Eksekutif	94
2. Keterlibatan Legislatif Dalam Ranah Kekuasaan Kehakiman	109
3. Keterlibatan Legislatif Dalam Kekuasaan Lembaga Independen	115
B. Alasan DPD RI Tidak Dilibatkan Dalam Pengisian Pejabat Publik	127
1. Alasan Historis	127
2. Alasan Politis	130
3. Alasan Sosiologis	132
C. Urgensi Pelibatan DPD RI dalam Pengisian Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	136
1. Sebagai Fungsi Pengawasan	136
2. Optimalisasi Sistem Bikameral	139
3. Optimalisasi Konstitusionalisme	143
BAB IV	146
A. Kesimpulan	146
B. Saran	149
DAFTAR PUSTAKA	151

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan DPR RI yang luas terhadap pengisian pejabat publik, dengan tidak melibatkan DPD RI yang juga merupakan lembaga perwakilan sebagaimana yang diatur oleh undang-undang. Penelitian ini berdasarkan dari penalaran logis penulis bahwa DPR RI dan DPD RI merupakan lembaga perwakilan yang di *design* sebagai lembaga perwakilan dua kamar (bikameral). Namun, hanya DPR RI merupakan lembaga perwakilan yang berwenang terhadap pengisian pejabat publik, DPD RI hanya diberikan kewenangan dalam pengisian pejabat BPK yang kewenangannya adalah berupa pemberian pertimbangan. Penelitian ini menganalisis alasan-alasan yang muncul mengapa DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik, mulai dari alasan historis, politis, dan sosiologis. Penelitian ini menggunakan metodologi normatif yang dilakukan dengan penelitian kepustakaan, sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan historis sehingga metode penarikan kesimpulan yang digunakan adalah deduktif.

Kata Kunci: Pengisian Pejabat Publik, Sistem Bikameral, Mekanisme *check and balances*, Kewenangan DPR RI, Kewenangan DPD RI.

ABSTRACT

This study aims to analyze the broad authority of the DPR RI regarding to fill the public officials, by not involving the DPD RI which is also a representative institution as regulated by law. This research based from the author's logistical reasoning that the DPR RI and DPD RI are the representative institutions that are designed as two-chamber representative institutions (bicameral). However, only the DPR RI is a representative institution that has a power to fill the public officials. The DPD RI only provides the power to fill BPK positions whose the only authority is in the form of giving considerations. historical, political, and sociological reasons. This research uses a normative methodology which is carried out by library research, the data source used is secondary data. The approach used is a conceptual approach, statutory approach, and historical approach so that the method of drawing conclusions used is deductive.

Keyword: Fill The Public Officials, Bicameralism System, Check And Balances, Power Of DPR RI, Power Of DPD RI.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memiliki wewenang yang luas dalam pengisian pejabat publik¹. DPR RI dapat menawarkan, memberikan persetujuan, memilih, menyediakan pertimbangan dan tempat konsultasi bagi hampir seluruh pejabat publik di Indonesia. Oleh sebab itu, sebagai perwakilan rakyat dari partai politik, maka kewenangan yang luas ini cukup mengkhawatirkan, karena ditakutkan terjadinya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme dalam mekanisme ketatanegaraan Indonesia².

Karena, birokrasi merupakan hal yang penting dalam sistem negara, yaitu sebagai rantai komando yang ikut menjalankan ketatanegaraan³. Maka, isi dan aktor dalam birokrasi juga harus diperhatikan⁴. Baik-buruknya birokrasi, dapat mengidentifikasi baik-buruknya negara tersebut. Menurut Carino (1994) sebagaimana yang dikutip di dalam Buku “Politisasi Birokrasi” yang ditulis oleh HM.Ismail, bahwa birokrasi yang melaksanakan aturan-aturan pemerintah memiliki hubungan langsung dengan rakyat melalui amanat yang diperoleh dalam pemilihan. Tetapi perlu diketahui, meskipun diduduki oleh para birokrat yang dipilih langsung oleh rakyat, bagian-bagian penting juga diduduki oleh pejabat

¹ Mei Susanto, Rahayu Prasetianingsih, and Lailani Sungkar, “Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, No. 1 (March 28, 2018): 23, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.23-41>. hlm 23

² Susanto, Prasetianingsih, and Sungkar., *Ibid.*, hlm 23

³ HM Ismail, *Politisasi Birokrasi* (Avveroes Press, 2009). hlm, 37

⁴ Ismail., *Ibid.*, hlm 37

“politik” yang mewakili kepentingan politiknya. Artinya, selain dari pemilihan langsung oleh rakyat, birokrasi juga diisi oleh pejabat yang direkomendasikan langsung dari partai politik yang dalam hal ini adalah DPR RI. Seperti yang penulis paparkan di atas bahwa, DPR RI dapat memilih, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, mengajukan, dan tempat konsultasi bagi hampir seluruh pejabat publik di Indonesia⁵.

Hubungan antara pejabat birokrat dan pejabat politik dalam skema pemilihan atau rekomendasi ini menjadi persoalan. Tentu ada kecenderungan tentang siapa yang mengontrol dan siapa yang dikontrol, siapa yang dominan atau tidak dominan⁶. Bahkan di dalam Buku “*Why Nation Fail*” karya Daron Acemoglu dan James A. Robinson (2017), faktor yang menjadi sebab negara gagal adalah institusi⁷. Institusi yang dimaksud dalam buku tersebut, merujuk kepada institusi politik-ekonomi. Kebanyakan negara yang gagal memiliki institusi yang berciri ekstraktif⁸. Maksudnya adalah, institusi tersebut ditandai dengan terpusatnya kekuasaan politik di tangan segelintir orang tanpa adanya *check and balances* serta lemahnya penegakan *rule of law* di negara tersebut⁹. Institusi tersebut dijalankan oleh birokrat-birokrat yang dimandatkan oleh rakyat atau di rekomendasikan oleh partai politik, hal inilah yang menyebabkan penulis setuju bahwa birokrasi yang

⁵Susanto, Prasetianingsih, and Sungkar, “Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.”, *Op.Cit.*, hlm 23

⁶ Ismail, *Politisasi Birokrasi...*, *Op.Cit.*, hlm 37

⁷Daron Acemoglu and James A Robinson, *Why Nation Fail*, (United States: Crown Busines, 2017). hlm, 430

⁸Daron Acemoglu and Robinson., *Ibid.*, hlm, 431

⁹Mochammad Faisal Kari, “Melacak Akar Kesejahteraan: Review Buku Why Nation Fail” Binus University Faculty Of Humanities Web, Last modified 2014. Accessed January 17, 2023. <https://ir.binus.ac.id/2014/05/25/melacak-akar-kesejahteraan-review-buku-why-nations-fail/#:~:text=Institusi%20politik%20yang%20ekstraktif%20ditandai,serta%20lemahnya%20rule%20of%20law.>

teratur akan menciptakan sistem negara yang teratur dan begitu pula sebaliknya.¹⁰

Birokrasi dan pengisian pejabat publik adalah dua hal yang saling berhubungan¹¹. Apabila proses pengisiannya bersih, akuntabel, dan memiliki kredibilitas maka institusi tersebut juga akan demikian. Seperti yang telah penulis jelaskan bahwa DPR RI dalam proses pengisian pejabat publik memiliki kewenangan yang luas, sehingga membuat DPR RI sebagai lembaga legislatif menjadi kuat tak terkalahkan (*legislative heavy*)¹². Padahal dalam sistem lembaga perwakilan, DPR RI bukanlah lembaga satu-satunya, tetapi ada lembaga yang berfungsi sebagai representasi daerah di luar partai politik, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) yang diatur dalam pasal 22C dan pasal 22D UUD NRI 1945¹³. Gagasan dibentuknya DPD RI ini adalah untuk mengubah sistem perwakilan dari unikameral menjadi bikameral¹⁴. Namun, persoalan yang muncul adalah bahwa DPD RI ini tidak diberikan kekuatan yang sama dalam hal pengisian pejabat publik¹⁵.

Tidak terlibatnya DPD RI dalam pengisian pejabat publik sangat penting untuk dibahas, karena DPD RI merupakan perwakilan daerah dari non-partai politik, untuk menetralkan kewenangan politik yang dimiliki oleh DPR RI dalam

¹⁰Riyan Afrianto and Eko Prasajo, "Analisis Proses Pengisian Jabatan Administrasi Berbasis Merit System di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral" *Jurnal Reformasi Administrasi*, Volume. 7, No. 1 (2020): 12. hlm. 17

¹¹ Ismail, *Politisasi Birokrasi...*, *Op.Cit.*, hlm, 38

¹² Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2020). hlm. 163

¹³ Bagir Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003). hlm. 59

¹⁴ Manan..., *Ibid.*, hlm. 59

¹⁵ Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 10, No. 23 (May 17, 2003): 85–97, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol10.iss23.art5>. hlm. 18

pengisian pejabat publik¹⁶. Kewenangan pengisian pejabat publik yang luas oleh DPR RI menjadikan kelumpuhan bagi DPD RI sebagai lembaga perwakilan¹⁷. Kedua lembaga ini sama pentingnya, sama sifatnya, namun kenyataannya berbeda kekuatannya. DPD RI juga tidak memiliki kaki tangan yang kuat untuk ikut serta berpartisipasi dalam fungsi *impeachment*¹⁸, oleh sebab kekurangan suara, karena MPR diisi dan didominasi oleh DPR RI.

Latar belakang dibentuknya lembaga DPD RI ini adalah, untuk mengakomodir negara kesatuan yang terdiri dari daerah-daerah yang berbeda¹⁹. Dari aspek filosofis, penulis setuju apa yang dikonsepsikan oleh Plato dan Aristoteles bahwa negara dibuat dan tercipta bukan ditujukan bagi negara itu sendiri, melainkan untuk masyarakatnya²⁰. Oleh sebab Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, maka kebijakan serta orientasi lembaga negara ataupun pejabat publik juga harus fokus terhadap rakyatnya, inilah yang disebut dengan negara demokrasi²¹.

Untuk memberikan kekuatan terhadap sistem negara demokrasi, maka DPD RI lahir, agar dapat menjadi partisipasi rakyat di daerah tanpa kepentingan politik seperti DPR RI²². Keberadaan DPD RI diharapkan dapat melahirkan sistem *check and balances*. Namun, fakta yang terjadi, DPD RI tidak diberikan kekuatan dan kekuasaan yang sederajat seperti DPR RI, yang membuat DPD RI tidak dapat

¹⁶Mahmuzar, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan* (Bandung: Nusamedia, 2019). hlm, 13

¹⁷Mahmuzar., *Ibid.*, hlm. 13

¹⁸Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 163

¹⁹Bivitri Susanti and Indra J Piliang, "Untuk Apa DPD RI?," *Kelompok DPD Di MPR RI*, 2006. hlm. 4

²⁰Susanti and Piliang., *Ibid.*, hlm. 5

²¹Susanti and Piliang., *Ibid.*, hlm. 5

²²Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm. 59

menjadi lembaga pengawas bagi DPR RI dalam pengisian pejabat publik. Sehingga, hampir seluruh lembaga negara yang diisi oleh pejabat publik dipilih oleh DPR RI tanpa pengawasan dari DPD RI. Jika tidak adanya pengawasan yang dimaksud oleh penulis maka kemungkinan besar para pejabat publik akan melakukan berbagai cara untuk mempertahankan kekuasaan dan melayani partai politik yang mengisi jabatan tersebut²³. Fenomena tersebut akan melahirkan kolusi, korupsi, serta nepotisme karena hubungan politik antara yang memilih dan yang dipilih berimbas terhadap kepentingan publik²⁴

Menurut penulis, sistem perwakilan yang dimiliki oleh Indonesia, cenderung sama seperti sistem perwakilan yang dimiliki oleh Amerika Serikat, yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian, di Indonesia adalah DPD RI, dan *House Of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat, di Indonesia adalah DPR RI. Kedua lembaga tersebut dinamakan dengan Kongres (*Congress*), Indonesia juga memiliki forum yang sama yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yang menjadi tempat bernaungnya DPR RI dan DPD RI.

Tetapi, yang membedakan antara Indonesia dan Amerika Serikat adalah kewenangan yang diberikan kepada DPD RI (Indonesia) atau *Senate* (Amerika Serikat). *Senate* diberikan kewenangan yang sama kuat dengan *House Of Representation*²⁵. Sedangkan di Indonesia kewenangan DPD RI dan DPR RI memiliki ketimpangan yang amat sangat jauh, sehingga sulit untuk menghasilkan

²³ Ismail, *Politisasi Birokrasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 29

²⁴ Ismail., *Ibid.*, hlm. 29

²⁵ Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm. 61

sistem *check and balances* antar lembaga tersebut.²⁶

Agar dapat menghadapi persoalan di atas, menurut penulis, seharusnya Indonesia berkaca pada sistem Amerika Serikat. Karena gambaran sistem perwakilan yang dimiliki antar kedua negara tersebut cenderung sama. Namun, sistem yang dijalankan pada sebuah negara, bukan tentang pencampuran antara sistem negara lain, melainkan sistem apa yang paling cocok bagi negara tersebut untuk diberlakukan²⁷. Jadi, pernyataan tersebut merupakan pandangan selayang penulis.

Maka dari itu, secara komprehensif untuk menjawab persoalan tersebut, penulis melakukan penelitian untuk menganalisis bagaimana peran legislatif dalam pengisian pejabat publik di Indonesia. Lalu, sejauh mana DPR RI bertindak dalam hal pengisian pejabat publik, dan untuk menemukan alasan mengapa DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik, serta memberikan pandangan tentang urgensi pelibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik. Atas hal tersebutlah penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“PELIBATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGISIAN PEJABAT PUBLIK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimana keterlibatan peran legislatif dalam pengisian pejabat publik di

²⁶ Manan., *Ibid.*, hlm. 61

²⁷ Muddzakir (Analisis Yuridis- Sosiologi KUHP dalam Sosial Kultur Masyarakat) dalam diskusi dan bedah isu di Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Januari 2023

sistem ketatanegaraan Indonesia?

2. Mengapa DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia?
3. Apa urgensi pelibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui serta menjabarkan bagaimana peran legislatif dalam pengisian pejabat publik dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia
2. Untuk mengetahui mengapa DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia
3. Untuk menjabarkan urgensi terhadap pelibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk para akademisi agar menjadi sebuah acuan referensi dikemudian hari, dan juga bermanfaat bagi lembaga DPD RI itu sendiri, agar dapat dipertimbangkan sebagai lembaga perwakilan yang lebih kuat, serta keseimbangan lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*).

E. Tinjauan Pustaka

Pada penelitian ini, isu yang muncul tentang fungsi DPD RI dapat ditemukan pada penelitian yang ditulis oleh

1. Putra Dekantara, dengan judul “**Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD RI**

Dalam Sistem Lembaga Perwakilan Di Indonesia”, yang membahas tentang fungsi legislasi DPD RI yang melemah dibandingkan dengan DPR RI, Putra Dekantara merasa perlu optimalisasi fungsi legislasi dari DPD RI agar menimbulkan sistem yang berimbang sebagai lembaga perwakilan²⁸, meskipun terdapat kesamaan objek penelitian yakni tentang DPD RI, dalam penelitian penulis ini terdapat sudut pandang yang berbeda, yakni membahas tentang kelumpuhan DPD RI terhadap pengisian pejabat publik. Artinya, selain fungsi legislasi masih ada kelemahan DPD RI yang sejatinya tidak menunjukkan keharmonisan antar kedua lembaga ini.

2. Selain itu pula terdapat jurnal yang dituliskan oleh Mei Susanti, dkk. Dengan judul **“Kekuasaan DPR Dalam Pengisian Pejabat Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”** Jurnal Penelitian De Jure, Vol. 18, No.1, 2018. Mei Susanti, dkk, menjabarkan bahwa terdapat kewenangan yang teramat luas bagi DPR RI dalam pengisian jabatan pejabat negara²⁹, hal ini dapat melanggengkan praktik Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN) yang juga disinggung oleh penulis dalam penelitian ini, kedigdayaan DPR RI melumpuhkan total DPD RI yang berada di *sekop* yang sama. Walaupun demikian penulis berharap adanya kolaborasi atas penelitian penulis dengan penelitian terdahulu, agar terbentuk sebuah teori yang matang untuk dapat menjadi bekal bagi

²⁸ Putra Dekantara, “Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia” (Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018). hlm. 20

²⁹ Susanto, Prasetianingsih, and Sungkar, “Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” hlm. 23

sistem ketatanganan di Indonesia.

3. Dahlan Thaib, Pidato yang disampaikan pada Sidang Senat Terbuka di Universitas Islam Indonesia yang dibukukan dan menjadi jurnal dengan judul **“Menuju Parlemen Bikameral” (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD NRI 1945) Tahun 2004**³⁰, juga menjadi referensi penulis mengenai bagaimana sebenarnya sistem bikameral tersebut didefinisikan secara jelas, karena pada tahun itu baru saja dinyatakan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi. Sehingga Indonesia menganut sistem bikameral dengan DPR merupakan parlemen kamar satu dan DPD RI menjadi parlemen kamar lainnya. Dalam pidatonya Dahlan Thaib mengatakan bahwa, beda kiranya apabila Indonesia menganut sistem unikameral, maka DPR akan menjadi parlemen satu-satunya di Indonesia. Sehingga penulis melihat bahwa adanya doktrin tentang sistem bikameral ini yang menjadi penguatan bahwa DPR dan DPD RI memiliki posisi yang sama sebagai parlemen atau legislatif. Bukan seperti MPR dengan DPR pada masa sebelumnya, yang keduanya memiliki fungsi yang berbeda.
4. Abd Rahman, sebuah disertasi pada fakultas hukum Universitas Airlangga Tahun 2006, dengan judul **“Kedudukan dan Fungsi DPD RI dalam Sistem Perwakilan Indonesia”**, penelitian ini sedikit memberikan cerminan kepada penulis bagaimana melihat kedudukan DPD RI didalam

³⁰ Thaib, “Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).”

sistem perwakilan, apakah benar adanya bahwa Indonesia menganut sistem dua kamar atau tidak. Karena penelitian ini menjelaskan hal demikian, bahwa dalam disertasi beliau sistem dua kamar mesti harus ditinjau ulang lagi, melihat fungsi dan kewenangan DPD RI yang begitu terbatas.

F. Teori atau Doktrin

1. Teori Negara Hukum Demokrasi

Sesuai dengan amanat konstitusi, Indonesia berdiri tegak dengan asas dan sistem demokrasi³¹. Hal tersebut tersirat pada pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang*”. Meski tidak jelas dibunyikan bahwa Negara Indonesia menganut sistem demokrasi dalam UUD NRI 1945. Namun, begitulah konsepsi dan implementasi dari asas demokrasi di Indonesia, bahwa demokrasi berarti dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Jika ditilik dari sejarah, demokrasi merupakan temuan dari bangsa Yunani Kuno dari abad ke-6 atau ke-3 Masehi³². Demokrasi yang digunakan adalah demokrasi langsung, yang merupakan bentuk pemerintahan pada saat itu. Dalam bentuk pemerintahan ini, semua warga negara yang bertindak sesuai prosedur langsung menjalankan mayoritas kekuasaan dalam pengambilan keputusan politik³³

³¹ *Vide*, pasal 1 ayat (2) UUD 1945

³² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012). hlm. 20

³³ Huda., *Ibid.*, hlm. 20

Namun, demokrasi semacam ini hanya dapat dipraktikkan pada negara yang wilayahnya kecil, sehingga memungkinkan seluruh elektorat untuk berkumpul dan bermusyawarah dan satu tempat dalam segala aspek permasalahan di pemerintahan tersebut³⁴. Tentu saja demokrasi langsung dapat dilaksanakan dinegara kecil seperti Yunani dan Roma. Lalu, bagaimana dengan Indonesia yang merupakan Negara yang besar serta masyarakat yang kompleks, dapatkah diberlakukan demokrasi yang semacam ini?.

Ni'matul Huda dalam Bukunya Hukum Tata Negara Indonesia menyebutkan, negara-negara modern tidak lagi menggunakan demokrasi langsung tetapi sering menggunakan demokrasi perwakilan³⁵. Beliau berani mengatakan bahwa demokrasi Yunani hampir menghilang dari dunia Barat selama Abad Pertengahan (600-1400), karena masyarakat pada abad ini bersifat feodal, kehidupan sosial dan spiritual diperintah oleh paus dan pejabat agama lainnya, dan kehidupan politik diwarnai oleh perebutan kekuasaan, menjadikannya otokratis dan tradisional.³⁶

Penyebab serta alasan mengapa demokrasi langsung tidak dapat dilaksanakan ialah, bagi penduduk dalam negara berkembang tentu saja penduduknya selalu bertambah, sehingga tidak dapat dilakukan musyawarah, yang biasanya dilaksanakan dalam lingkup kecil³⁷. Selain itu juga semakin rumitnya masalah pemerintahan menjadi alasan mengapa demokrasi langsung tidak dapat dilakukan, dengan bertambahnya masyarakat di pemerintahan yang tidak sederhana

³⁴ Huda., *Ibid.*, hlm. 23

³⁵ Huda., *Ibid.*, hlm. 23

³⁶ Huda., *Ibid.*, hlm. 23

³⁷ Huda., *Ibid.*, hlm. 23

lagi menimbulkan apatis masyarakat dalam hal masalah pemerintahan, sehingga masalah tersebut hanya diserahkan terhadap orang-orang yang berminat dan mempunyai keahlian dibidang pemerintahan atau lembaga perwakilan³⁸.

Semakin berkembangnya zaman serta populasi penduduk yang kian bertambah menjadikan prosedur tersebut tidak dapat dilaksanakan, banyak hal yang perlu dipertimbangkan serta yang menjadi penghalang untuk melakukan proses demokrasi yang semacam itu. Misalnya, tidak adanya tempat yang mampu menampung seluruh masyarakat Indonesia yang sekian banyaknya³⁹.

Bagi setiap Negara-negara besar yang penduduk yang besar, dan memiliki penyebaran tempat serta pulau yang luas, penerapan demokrasi langsung juga menghadapi kesulitan. Maka dari itu agar pelaksanaannya mudah dan efektif, setiap penduduk harus memilih sejumlah perwakilan untuk mewakilinya. Wakil rakyat yang terpilih tersebutlah yang akan menjalankan demokrasi, namun tidak merubah kedaulatan, tetap saja yang memiliki kekuasaan tertinggi adalah rakyat⁴⁰. Hal semacam inilah yang disebut demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam melaksanakan demokrasi perwakilan negara membutuhkan lembaga yang memegang penuh kekuasaan rakyat yang telah memilihnya. Dalam melaksanakan sebuah negara, lembaga negara sangat diperlukan untuk membuat suatu komando dalam menjalankan sistem ketatanegaraan⁴¹.

³⁸ Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003).
hlm. 23

³⁹ MD..., *Ibid.*, hlm, 24

⁴⁰ MD..., *Ibid.*, hlm. 24

⁴¹ MD..., *Ibid.*, hlm. 24

Demokrasi memang asas yang populer yang digunakan hampir seluruh negara di penjuru dunia, asas ini yang menjadikan masyarakat peranan paling penting dalam sebuah Negara. Tentu saja dalam setiap Negara yang menganut demokrasi, tidaklah berjalan secara sama. Artinya, setiap Negara yang dibungkus dengan asas demokrasi kendati menjalani proses yang berbeda⁴²

Henry B. Mayo, di dalam bukunya "*An Introduction to Democratic Theory*", memberikan sebuah definisi bagi demokrasi. Yakni:

*"A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom"*⁴³

yang berarti "sistem politik demokrasi adalah sebuah sistem di mana kebijakan publik ditentukan atas dasar suara mayoritas perwakilan yang tunduk pada pengawasan yang maksimal oleh rakyat dalam pemilihan berkala berdasarkan prinsip persamaan politik dan diadakan dalam suasana kebebasan politik yang terjamin".

Berbicara mengenai tentang jenis demokrasi serta perkembangan dan pertumbuhan demokrasi yang dialami oleh demokrasi itu sendiri. Bahwa tanpa kita sadari demokrasi tidak hanya memiliki satu definisi saja, demokrasi memiliki arti yang sangat luas serta penerapan dan sudut pandang yang berbeda⁴⁴.

Jenis serta definisi yang dianut oleh salah satu negara juga bergantung pada konsep yang dikemukakan oleh Montesquieu, dalam teorinya *Trias Politica*

⁴² MD., *Ibid.*, hlm. 24

⁴³ Henry B Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960). hlm 128.

⁴⁴Sandi Patria Airlangga, "Hakikat Penguasa Dalam Negara Hukum Demokrasi," *Jurnal Cepalo* 3, no. 1 (June 2019). hlm. 2

(1784). Dari teori tersebut arti dari Negara Demokrasi tentu berpengaruh⁴⁵. Tidak hanya itu, konsep demokrasi juga harus sejalan dengan teori Maurice Duverger⁴⁶ yakni dengan ajarannya memilih dan menunjuk para penguasa negara yang akan memegang tampuk kekuasaan negara, agar supaya demokrasi tersebut tidak disalahgunakan oleh penguasa, maka perlu pembatasan seperti hukum. maka dari itu hukum dan demokrasi adalah suatu hal yang berjalan lurus, jika tidak ada hukum maka apa yang dikatakan oleh Lord Acton tentang “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” yang artinya “kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti disalahgunakan” dikhawatirkan akan terjadi.

Konsep demokrasi dikemukakan pertama kali oleh Plato dalam bukunya *Nomoi*⁴⁷, dalam buku itu Plato memberikan pedoman peraturan-peraturan yang disepakati bersama yang harus dituangkan dalam buku-buku undang-undang.⁴⁸ Pada Zaman Ketika Belanda memasuki Indonesia dengan jalan berdagang, Belanda membawa pengaruh besar bagi sistem hukum di Indonesia. Setelah kekuasaan berada ditangan VOC sistem hukum saat itu beragam, pemakaian sistem hukum dibuat sesuai dengan golongan. Untuk golongan bumi putra berlaku hukum adat, yang jauh sebelumnya sudah ada sebelum Belanda datang⁴⁹. Sistem *civil law* yang bermula pada teori positivisme menjadi khas bagi Belanda saat itu hanya berlaku

⁴⁵Airlangga., *Ibid.*, hlm. 2

⁴⁶Airlangga., *Ibid.*, hlm. 2

⁴⁷ Plato, “The Laws of Plato”, Manchester: University of Manchester Press, (1921), hlm. 49, dikutip dalam, Airlangga. hlm. 2

⁴⁸Airlangga., *Ibid.*, hlm. 2

⁴⁹Abdul Halim, “Teori-Teori Hukum Aliran Positivisme Dan Perkembangan Kritik-Kritiknya,” *Jurnal Al-Syir'ah* 42, no. II (2008). hlm. 34

bagi Golongan Eropa. Kendati demikian, pengaruh sistem hukum Belanda sangat besar bagi rupa sistem hukum Indonesia hingga sekarang⁵⁰. Hukum identik kepada peraturan perundang-undangan, dan menjadi hal wajib untuk mengkodifikasinya. Hukum adat yang lebih merujuk kepada *common law* hilang eksistensi, menjadi lemah di hadapan hukum yang kepastiannya terlihat secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini membuat Indonesia menjadi negara dengan penganut sistem *civil law*, atau aliran positivisme.

Ditarik dari sejarah, kemunculan aliran positivisme ini berawal dari abad ke-19. Banyak pemikiran yang mempengaruhi teori tersebut termasuk sistem hukum itu sendiri. Para ahli ikut menilik lebih dalam bagaimana bentuk dari sistem ini. Pemikiran yang hadir mengenai tentang teori ini salah satunya John Austin, Hans Kelsen, dan juga Jeremy Bentham⁵¹. John Austin dengan pemikirannya, bahwa hukum itu merupakan buatan dari pemerintah, hingga ciri positivisme hukum dengan membedakannya secara jelas terhadap moral⁵². Manakala hukum yang tertulis di dalam peraturan tidak sesuai dengan yang diinginkan atau tidak sesuai moralitas, maka aliran positivisme tidak mempunyai kewenangan atas itu, dalam arti positivisme dan moralitas jauh sekali negasinya.

Positivisme berasal dari kata “positif”, dan kata positif di sini berarti faktual, yaitu berdasarkan fakta. Menurut positivisme, pengetahuan kita tidak boleh melampaui fakta. Ilmu empiris dengan demikian menjadi kasus istimewa dari bidang pengetahuan.⁵³ Hukum positif menjadi tolak ukur dalam memberikan

⁵⁰Halim., *Ibid.*, hlm. 34

⁵¹Petrus C.K.L Bello, *Hukum Dan Moralitas* (Jakarta: Erlangga, 2012). hlm 30

⁵²Bello., *Ibid.*, hlm. 30

⁵³Somantry., *Ibid.*, hlm. 45

keadilan, dan tentu saja terpatok pada yang tertulis. Namun hukum positif menjadi lemah ketika dihadapkan pada kasus yang sesungguhnya hukum tertulis itu tidak dapat mengatasinya. Aliran positif memberikan kepastian yang jelas, tetapi tidak mampu melampaui keinginan masyarakat. Hukum dapat diukur, dan dimanipulasi, dipertainkan⁵⁴. Sehingga aliran positivisme ini tidak mampu memberikan efek fleksibel. Penyebaran hukum positif melahirkan gagasan bahwa satu-satunya hukum adalah undang-undang. Aliran positivisme mengajukan undang-undang, dan para positivistik hukum secara tegas membedakan antara hukum yang seharusnya, dari ranah pemikiran dan ranah pengalaman..

Aliran positivisme juga membedakan antara hukum dan moralitas⁵⁵, dalam kritiknya terhadap aliran positivisme, Hart menyampaikan tidak adanya hubungan mutlak hukum dan moralitas diluar isi minimum hukum kodrat dan keadilan dalam administrasi hukum⁵⁶. Dalam pandangannya, banyak pemikir terlalu membesar-besarkan hubungan antara hukum dan moralitas sehingga mereka menganggapnya sebagai hubungan yang sangat rigid. Sebagai orang menganggap adanya kemutlakan hubungan itu dalam kegiatan menafsirkan undang-undang. Dalam menjalankan tugasnya, hakim sering menjumpai kasus-kasus baru yang hukumnya lemah. Menghadapi kasus-kasus seperti itu, interpretasi menjadi langkah yang tak terhindarkan, dan pertimbangan moral dapat masuk ke dalam tahanan. Pendapat lain melihat hubungan ini sebagai pengaruh moralitas pada hukum.⁵⁷

⁵⁴Somantry., *Ibid.*, hlm. 45

⁵⁵Bello, *Hukum Dan Moralitas...*, *Op.Cit.*, hlm 31

⁵⁶Bello., *Ibid.*, hlm. 31

⁵⁷Bello., *Ibid.*, hlm. 78

2. Lembaga Perwakilan

Dalam sistem demokrasi modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat sebagai perwujudan sistem demokrasi tidak langsung. Untuk itu, lembaga perwakilan ini erat kaitannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi⁵⁸. Negara hanya dapat bertindak melalui organ-organ tersebut. tanpa organ tersebut negara bukanlah berarti apa-apa. Dengan begitu lembaga negara harus diisi oleh individu yang selanjutnya ditunjuk oleh negara dan hukumnya. Penunjukan ini didasari oleh keputusan-keputusan hukum yang diberikan kepada individu-individu tersebut sebagai legitimasi untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut atau disebut sebagai pemilihan umum⁵⁹.

Menetapkan prosedur untuk mengidentifikasi individu tertentu sebagai organ Negara⁶⁰. Persyaratan individu yang ditentukan oleh norma hukum hanya dapat dipenuhi oleh orang-orang tertentu⁶¹.

Sebagai contoh adalah tata aturan terkait suksesi dalam suatu sistem pemerintahan monarki, di mana keturunan yang memiliki jenis kelamin laki-laki tertua yang akan menjadi penerus takhta selanjutnya. Demikian, organ-organ tersebut telah diatur oleh hukum. Namun, selain itu organ negara dapat diisi dengan melakukan pengangkatan, pemilihan, pengundian dan merekomendasikan.

⁵⁸ Erham., *Ibid.*, hlm. 32

⁵⁹Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2016). hlm. 49

⁶⁰Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," (Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2022). hlm. 60

⁶¹ Ramdani., *Ibid.*, hlm. 60

Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan tertelat pada karakteristik dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut⁶².

Berbicara tentang lembaga perwakilan ada beberapa hal yang harus diperhatikan. *Pertama*, definisi pihak yang diwakili. Dalam negara demokrasi dalam rangka mengimplementasikan kedaulatan rakyat, maka makna dari pihak yang diwakili adalah rakyat. *Kedua*, definisi pihak yang mewakili⁶³. Rakyat secara keseluruhan diwakili oleh lembaga perwakilan, Terkadang rakyat tidak hanya diwakili melalui satu lembaga., tetapi dapat diwakili oleh beberapa lembaga⁶⁴. Konsep lembaga perwakilan merupakan konsep yang memberikan kewenangan kepada seseorang atau suatu kelompok untuk berbicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar⁶⁵.

Di Indonesia, anggota DPR RI mewakili rakyat melalui partai Politik (*Political Representation*). Munculnya konsep ini dipelopori oleh negara-negara penganut demokrasi liberal yang menganggap bahwa yang paling mengenal rakyatnya adalah diri sendiri. Biarlah keinginan rakyat melahirkan sistem perwakilan ini⁶⁶. Namun, pasca amandemen rakyat di Indonesia tidak hanya diwakili oleh DPR RI semata, tetapi adanya tuntutan bagi daerah untuk diwakili secara mandiri oleh lembaga perwakilan sendiri yang pilih melalui pemilihan umum, hal ini melahirkan DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah non-partai

⁶² Ramdani., *Ibid.*, hlm. 60

⁶³ Erham, "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.", *Op.Cit.*, hlm. 34

⁶⁴ Erham., *Ibid.*, hlm. 32

⁶⁵ Erham., *Ibid.*, hlm. 32

⁶⁶ Erham., *Ibid.*, hlm. 35

politik⁶⁷. *Ketiga* adalah hubungan serta kedudukan dari lembaga perwakilan dengan yang diwakili. Ada beberapa poin yang menjadi hubungan serta kedudukan lembaga perwakilan dan yang diwakili yakni sebagai berikut;

- a. Badan perwakilan digunakan untuk memeriksa dan mencegah perilaku sewenang-wenang raja atas rakyat. Jadi sistem perwakilan rakyat adalah membatasi kekuasaan raja atas rakyat⁶⁸.
- b. Badan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam urusan negara⁶⁹.
- c. Badan yang duduk sebagai wakil tidak tergantung pada kemauan atau petunjuk dari mereka yang memilihnya, wakil rakyat dapat mengambil kebijakan sesuai dengan keinginannya karena wakil yang terpilih bukan untuk membela kepentingan pemilihnya, tetapi untuk membela rakyat sebagai siapa⁷⁰.
- d. Namun, ada juga konsep yang berbanding terbalik dengan konsep pada poin ketiga, bahwa para perwakilan dalam lembaga perwakilan hanyalah merupakan perantara saja, karenanya para perwakilan tersebut harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat⁷¹.

Badan perwakilan di Indonesia sebelum amandemen UUD NRI 1945 menempatkan MPR sebagai badan paling tinggi dalam negara yang merupakan

⁶⁷ Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm 68

⁶⁸ Erham, "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945."., *Op.Cit.*, hlm. 35

⁶⁹ Erham., *Ibid.*, hlm. 34

⁷⁰ Erham., *Ibid.*, hlm. 34

⁷¹ Erham., *Ibid.*, hlm. 34

representasi seluruh rakyat Indonesia. MPR sebagai wakil rakyat diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan dalam sebuah negara⁷².

Namun semenjak amandemen UUD NRI 1945 MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, hal ini disebabkan oleh gerakan reformasi, sehingga menjadikan MPR berperan sebagai badan negara biasa⁷³, di mana hanya merupakan badan *joint session* kewenangannya dijalankan sesuai UUD NRI 1945. Menurut Zainal Arifin Mochtar dalam bukunya⁷⁴ “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang”, menjelaskan maksud dari *joint session* adalah tempat bertemunya majelis tinggi dan majelis rendah (DPR RI dan DPD RI). Di Amerika hal ini disebut dengan Kongres, namun di Indonesia yang mengakomodir pertemuan kedua lembaga tersebut adalah MPR, sehingga MPR hanyalah sebagai forum bagi kedua lembaga tersebut⁷⁵.

Sebelum atau sesudah amandemen UUD NRI 1945 dalam konstitusionalisme negara-negara modern, yang mana kebanyakan negara menganut sistem demokrasi perwakilan, cenderung menuntut wakil rakyat untuk berjalan di atas pilar nasionalisme, sehingga wakil rakyat harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas dibandingkan dengan kepentingan individu atau sekelompok orang⁷⁶. Karena sejatinya, perwakilan

⁷² Hanif Fudin, “Aktualisasi Check And Balances Lembaga Negara : Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* Vol. 19, No. 1 (March 2022): 001–246. hlm, 209

⁷³ Fudin., *Ibid.*, hlm 209

⁷⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (Yogyakarta: EA Books, 2022). hlm. 141

⁷⁵ Thaib, “Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).”, *Op.Cit.*, hlm. 30

⁷⁶ Erham, “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.”, *Op.Cit.*, hlm. 39

adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara perwakilan dengan pihak yang di wakikan. Perwakilan rakyat memiliki beberapa kekuasaan yang diperoleh dengan kesepakatan dari pihak yang di wakikan⁷⁷

3. Sistem Bikameral

Konsekuensi perubahan ketiga UUD NRI 1945 adalah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan menjadi tampuk perwakilan rakyat karena model perwakilan melalui MPR di lihat masih menimbulkan peran kuat dari MPR yang fungsinya memungkinkan untuk memberhentikan seluruh lembaga negara, termasuk memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya.

Hal tersebut tidak memberikan keseimbangan antar lembaga negara. maka dari itu dibutuhkannya perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 2002 untuk dapat memberikan sistem demokrasi yang utuh dan *check and balances* antar lembaga negara. Sehingga perubahan ketiga ini melahirkan sistem parlemen bikameral atau parlemen dua kamar yang diisi oleh DPR dari partai politik dan DPD RI dari non partai politik.⁷⁸ kedua kamar ini tetap berada di dalam forum yang sama yaitu MPR.

Dalam hal ini MPR bukanlah merupakan lembaga negara namun merupakan forum bagi kedua lembaga DPR dan DPD RI sebagai gabungan jika ingin melaksanakan rapat yang disebut kongres. Sebelum adanya amandemen ini, pada saat itu sistem yang dianut oleh Indonesia adalah parlementer, karena presiden

⁷⁷ Erham., *Ibid.*, hlm, 39

⁷⁸Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).", *Op.Cit.*, hlm, 86

hanyalah merupakan *co-legislator*⁷⁹ dalam pembuatan undang-undang. Namun disisi lain model sistem presidensial ini dapat dilihat dari presiden yang sekaligus juga menjabat sebagai kepala negara. Sehingga ketidakjelasan model sistem yang dianut oleh Indonesia juga memperkuat adanya amandemen ketiga. Dengan tidak adanya lembaga tinggi negara, maka Indonesia resmi menganut sistem presidensial, dengan menumbuhkan mekanisme *check and balances* antar lembaga negara⁸⁰.

Sistem *check and balances* ini bisa dari kedudukan Presiden dalam membuat aturan bahwa presiden dapat mengajukan dan sekaligus mengesahkan suatu undang-undang. Selain itu, kekuatan parlemen dalam memberhentikan presiden dan wakil presiden juga tidak ditemukan lagi. Presiden dan wakil presiden bertanggungjawab terhadap rakyat yang memilihnya secara langsung dengan pemilihan umum yang dimulai sejak tahun 2004. Sistem *bicameral* juga merupakan wujud dari tujuan untuk mencapai *check and balances*. Sehingga DPR tidak hanya mewakili seluruh rakyat di Indonesia namun juga ada lembaga lain sebagai representatif daerah yaitu DPD RI diluar partai politik.

Sejatinya sistem *bicameral* ini dianut oleh negara federasi yang memiliki negara bagian. Senat berperan sebagai wakil negara bagian dan *House Of Representation* Sebagai perwakilan negara federasi. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa Indonesia yang menganut negara kesatuan bisa saja

⁷⁹ Bahwa sebelum amandemen Presiden tidak diberikan kewenangan untuk mengesahkan undang-undang, barulah setelah amandemen Presiden diberikan kewenangan untuk ikut mengesahkan undang-undang, *vide* pasal 20 UUD 1945, Yuda Prinada, "Pasal 20 UUD 1945 Sebelum & Setelah Amandemen Untuk Tes CPNS" Tirta.id, <https://tirta.id/isi-pasal-20-uud-1945-sebelum-setelah-amandemen-untuk-tes-cpns-f8rX> last modified 23 Desember 2020, diakses 29 September 2022

⁸⁰ Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).", *Op.Cit.*, hlm, 88

menggunakan sistem semacam ini. Sesuai dengan pasal 18 UUD NRI 1945 negara Indonesia terbentang oleh berbagai kabupaten dan provinsi. Seluruh penjurur Indonesia mustahil diwakilkan oleh hanya satu lembaga saja, untuk itu di dalam parlemen dikenal dua lembaga yang mewakili rakyat yaitu DPR dan DPD RI. Untuk itu, jika bicara tentang parlemen atau legislatif maka kita tidak hanya sedang berbicara DPR belaka, namun juga DPD RI yang berada dikamar lainnya. Berbeda jika kita berbicara tentang sistem unikameral yang hanya memiliki satu lembaga yang mengisi parlemen atau legislatif itu sendiri. Pada dasarnya, sistem parlemen atau perwakilan terdiri dari sistem *unicameral* (satu kamar) dan *bicameral* (dua kamar). Sistem satu kamar, parlemen hanya terdiri dari satu kamar atau satu badan atau lembaga perwakilan, namun sistem satu kamar menggunakan sistem komisi. Ada beberapa kelebihan sistem ini antara lain;

- a. Dengan hanya satu badan perwakilan, legislasi dapat disahkan dengan cepat.
- b. Tanggung jawab badan atau parlemen lebih besar karena badan atau parlemen tidak bisa menyalahkan lembaga lain.
- c. Lebih sedikit anggota parlemen yang terpilih dan lebih mudah bagi rakyat untuk mengontrol mereka
- d. Biayanya lebih murah bagi pemerintah untuk membayar atau beroperasi.

Sedangkan sistem *bicameral* lebih banyak dianut Negara-negara yang berbentuk federasi, seperti Amerika Serikat. Sistem ini membuat Negara bagian dalam federasi terwakili dalam parlemen melalui senat, sedangkan rakyat secara

keseluruhan terwakili dalam parlemen melalui *house of representatives*⁸¹, Dalam praktik ketatanegaraan, sistem *bicameral* memiliki kelebihan sebagai berikut;

- a. Secara formal dapat mewakili semua atau beberapa pemilihan, seperti negara bagian, teritori, ras, atau kelas
- b. Memfasilitasi pendekatan musyawarah dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- c. Mencegah undang-undang yang cacat atau ceroboh agar tidak disahkan
- d. Mekanisme pengawasan cabang eksekutif yang lebih baik.

Menurut Giovanni Sartori⁸² sistem *bicameral* pula dibagi menjadi tiga, yakni *soft bicameralism*, *strong bicameralism* dan *perfect bicameralism*. Pada hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem bikameral di negara tersebut disebut kuat (*strong bicameralism*). Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki salah satu tersebut kurang kuat atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah (*soft bicameralism*), dan apabila kewenangan dua diantaranya seimbang maka termasuk kedalam (*perfect bicameralism*).⁸³

Sebelum amandemen Indonesia merupakan negara dengan penganut sistem *unicameral* yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, namun setelah amandemen terjadinya penambahan kamar dalam parlemen yaitu DPD RI.

⁸¹ Dekantara, "Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia.", *Op.Cit.*, hlm 30

⁸² Yokotani, "Sistem Bikameral Di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina)," *Progresif: Jurnal Hukum* Vol 11, No. 1 (August 20, 2018), <https://doi.org/10.33019/progresif.v11i1.201>. hlm, 1851.

⁸³ Wahyu Widodo, "Peran Dan Fungsi DPD RI Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amandemen," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, No. 2 (2014): 11., hlm 127

Sejatinya Dewan wakil Rakyat seluruh negara di dunia ada yang memiliki satu badan/kamar (*unicameral*) dan ada yang memiliki dua kamar/badan (*bicameral*). Sistem parlemen bicameral pada awalnya dikaitkan dengan bentuk negara federal dan negeri monarki. Namun pada perkembangannya sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara tertentu, dan tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu, bahkan saat ini banyak parlemen *bicameral* yang diterapkan di negara kesatuan yang hanya sepertiga dari enam puluh satu negara yang merupakan negara federal dengan sistem *bicameral*. Sistem *unicameral* biasanya dipilih oleh negara yang masyarakatnya homogen dengan luas wilayah yang tidak terlalu besar, sedangkan *bicameral* dipilih oleh negara-negara yang masyarakatnya heterogen dan memiliki karakteristik wilayah dengan nuansa kedaerahan yang kental.

Di Indonesia, sistem *unicameral* tidak dapat menjangkau negara yang cukup luas ini sehingga DPD RI merupakan kamar kedua setelah DPR, meskipun demikian DPR dan DPD RI adalah lembaga yang dalam pembentukannya merupakan perwakilan rakyat Indonesia, yang kedudukannya jelas sama. Namun, dalam kewenangannya, DPR lebih mengungguli bidang legislasi dan termasuk pengisian jabatan negara, di bandingkan dengan DPD RI. Dapat dilihat bahwa model yang ditunjukkan oleh Indonesia dalam sistem dua kamarnya adalah *soft bicameralism*.

G. Definisi Operasional

1. Pejabat Publik

Maksud pejabat publik adalah pejabat yang Lingkungan kerjanya adalah

lembaga negara sebagai alat negara dan turunannya yang mendukung bentuk lembaga negara. Contoh pejabat publik adalah anggota DPR, Presiden dan hakim. Para pejabat ini melakukan tugas atas nama negara.⁸⁴

Dalam hal ini penulis membatasi pejabat publik menurut teori Montesquieu yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Bahwa dalam pengisian jabatan publik yang dilakukan oleh DPR diklasifikasi melalui ketiga cabang kekuasaan tersebut⁸⁵

Selain pejabat publik perlu dipahami tentang pengisian jabatan publik yang kewenangannya diberikan kepada DPR RI dengan hampir meliputi ketiga cabang kekuasaan yang penulis sebut di atas. Hal tersebut terlihat dari beberapa pasal dalam

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Setelah Perubahan seperti memberikan pertimbangan dalam pengangkatan duta dan konsul (Pasal 13 Ayat 2), memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK, Pasal 23F Ayat 1), memberikan persetujuan dalam pengangkatan Hakim Agung di Mahkamah Agung (MA, Pasal 24A Ayat 1) dan Anggota Komisi Yudisial (KY, Pasal 24B Ayat 3) dan masih banyak kewenangan lainnya⁸⁶.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas maka jenis

⁸⁴ Adminyl "Pejabat Pemerintah dan Pejabat Negara" TB News, *last modified* 28 September 2021, diakses 20 September 2022.
<https://tribratane.ws.kepri.polri.go.id/2021/09/28/pejabat-pemerintahan-dan-pejabat-negara-bag-1/#:~:text=Berdasarkan%20kategorisasi%20tersebut%2C%20dapat%20disimpulkan,DPR%2C%20Presiden%2C%20dan%20Hakim.>

⁸⁵ Suparto, "Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam," *Jurnal Selat* 4, no. 1 (October 2016).hlm, 116

⁸⁶ Susanto, Prasetianingsih, and Sungkar, "Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." hlm. 24

penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, yang dilakukan dengan penelitian kepustakaan dengan menggunakan sumber data sekunder belaka. Namun meskipun begitu, penulis menggunakan data primer dengan cara wawancara dengan pihak terkait yaitu DPD RI sebagai penguatan argumen dalam penelitian penulis.

2. Objek Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini tentang “Pelibatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Pengisian Pejabat Publik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” maka objek penelitian yang akan dikaji adalah DPD RI dalam proses pengisian Pejabat Publik, sehingga mengkaji ketimpangan kewenangan DPD RI dengan DPR RI dalam fungsi pengisian pejabat publik sesuai dengan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini memiliki pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan historis. Yang mana ketiga pendekatan ini digunakan penulis untuk melihat bagaimana fungsi DPD RI dalam hal pengisian pejabat publik tidak diberikan oleh UUD NRI 1945 maupun undang-undang seperti yang diberikan terhadap DPR RI, padahal merupakan lembaga perwakilan yang memiliki kedudukan yang sama.

I. Sistematika Penulisan

Sistematika penulis dalam penelitian ini dibagi menjadi empat BAB (IV BAB). BAB I merupakan pendahuluan, dimana BAB ini memuat latar belakang,

rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, teori dan doktrin, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II merupakan tinjauan umum mengenai tentang kedudukan DPD RI dalam sistem bikameral di sistem ketatanegaraan Indonesia beserta sejarah dan pembentukan DPD RI setelah amandemen, dan model sistem perwakilan Indonesia sebelum amandemen serta urgensi pembentukan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

BAB III merupakan analisis tentang rumusan masalah yang sudah diuraikan, yakni; keterlibatan peran legislatif dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia, lalu memuat analisis tentang mengapa DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia, dan urgensi pelibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan Indonesia.

BAB IV merupakan penutup yang berisi tentang kesimpulan penelitian sebagai ringkasan dari hasil pembahasan dalam menjawab permasalahan penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH RI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Demokrasi dan Konstitusionalisme

1. Konsep Negara Demokrasi

Hakikat dari demokrasi adalah membuat setiap orang berkumpul di dalam satu wadah untuk didengar suaranya. Namun, demokrasi juga harus dibuat sederhana, begitulah yang disampaikan oleh Robert A Dahl dalam bukunya *“Democracy And its Critics”*⁸⁷.

“A democracy must also be of modest size, not only so that all citizens can meet together in the assembly and thus act as rulers of the city, but also in order that all citizens may know one another...”

Selanjutnya ia mengkritisi pernyataan tersebut, bahwa;

“ But how could citizens come to understand all that have in common if their city were so large and their demos so numerous that they could never know one another or see their city whole?”

Meskipun demokrasi merupakan suatu sistem yang membuat orang satu sama lain mengenal dan membuat keputusan bersama, demokrasi tidaklah dapat dilaksanakan seperti di Athena beberapa ribu tahun yang lalu⁸⁸. Jika pun ada tempat yang membuat orang berkumpul sebanyak 275.361.267 jumlah penduduk

⁸⁷Robert A. Dahl, *Democracy And Its Critics* (London: Yale University Press, 1989).

hlm.15

⁸⁸A. Dahl., *Ibid.*, hlm. 15

Indonesia per Juni 2022⁸⁹, maka dapat dipastikan hanya beberapa orator yang dapat berbicara⁹⁰.

Ada satu hal yang mendasari Athena membuat sistem demokrasi ini, Robert A. Dahl mengatakan bahwa memang tujuannya adalah politik yang begitu agung dan menawan sehingga kita sampai sekarang gagal untuk tidak tertarik kepada demokrasi. Bagi orang Athena politik dan manusia adalah suatu entitas yang tak dapat dipisahkan⁹¹,

“the citizen is a whole person for whom politics is a natural social activity not sharply separated from the rest of life, and for whom the government and the state—or rather. The polis—are not remote and alien entities distant from oneself”

Tetapi meskipun anti tesa tentang demokrasi yang dipaparkan oleh Robert, hingga sekarang kiranya demokrasi tetap abadi, lewat lembaga perwakilan yang menjadi aspek penting dari demokrasi saat ini. Ternyata ini merupakan buah pikir Plato didalam bukunya “*Republic*”⁹², bahwa Plato mengatakan;

“No other art of science will have a prior or better right than in the royal science to care for human society and to rule over men in general.”

Politik adalah seni tertinggi, kerajaan adalah model politik yang paling cocok untuk masa sekarang ini. Untuk memimpin sebuah kerajaan maka dipilihlah seseorang yang memiliki seni politik tersebut. esensi dari politik adalah pengetahuan tentang kebaikan masyarakat, orang-orang mengerti akan pengetahuan inilah yang selanjutnya berhak memimpin sebuah kerajaan⁹³.

⁸⁹ Indra Purnama, “Jumlah Penduduk Tahun 2022”, Web Tempo.co, *last modified* Desember 2022, di akses Januari 2022 https://nasional.tempo.co/read/1671308/berapa-jumlah-penduduk-indonesia-tahun-2022#google_vignette

⁹⁰A. Dahl, *Democracy And Its Critics...*, *Op.Cit.*, hlm. 15

⁹¹A. Dahl., *Ibid.*, hlm. 16

⁹² Plato, *The Republic*, diterjemahkan oleh Tom Griffith, Cambridge Text in the History of Political Thought, Book VIII. hlm. 30

⁹³A. Dahl, *Democracy And Its Critics...*, *Op.Cit.*, hlm, 53

Hendry B. Mayo dalam buku “*An Introduction to Democratic Theory*”, yang dikutip dalam Tesis Dadan Ramdhani, secara sederhana menyatakan enam kriteria Demokrasi, yang: (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan sukarela; (2) memastikan perubahan damai dalam masyarakat yang berubah; (3) menyelenggarakan transisi kepemimpinan secara teratur; (4) meminimalkan penggunaan kekerasan; (5) memiliki keragaman; (6) keadilan.⁹⁴

Pandangan dalam demokrasi kontemporer, yakni kebebasan hukum dalam merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai dalam kebebasan untuk berserikat, berbicara, dan kebebasan dasar lain bagi setiap warga negara. Termasuk di dalamnya yakni kompetisi yang bebas dan anti kekerasan di antara para pemimpin di mana jabatan pemimpin tersebut dipilih secara periodik dan mendapatkan legitimasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahannya. Selanjutnya terdapat hak untuk berperan serta bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi yang didasari atas perbedaan pilihan politiknya⁹⁵.

Samuel Huntington yang dikutip di dalam Tesis Dadan Ramdhani mengemukakan⁹⁶, bahwa demokrasi dapat dikatakan demokratis apabila para pembuat keputusan secara kolektif dipilih melalui pemilihan umum yang jujur, adil,

⁹⁴Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1965) yang dikutip didalam Tesis Dadan Ramdhani “*Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*” Universitas Islam Indonesia, 2022. hlm 50

⁹⁵Henry B. Mayo., *Ibid.*, 21–41.

⁹⁶Dadan Ramdani, “*Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024*,” (Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: 2022). hlm. 51

berkala, bebas bersaing untuk mendapatkan suara dan memberikan kesempatan bagi seluruh penduduk untuk dapat dipilih dan memilih.

Larry Diamond dikutip dalam penelitian yang sama⁹⁷ juga memberikan koreksi atas pendapat yang disampaikan oleh Huntington dengan membedakan secara kategoris antara demokrasi pemilihan (*electoral democracy*) dan demokrasi liberal (*liberal democracy*). Menurut Diamond, rumusan demokrasi yang disampaikan oleh Huntington merupakan demokrasi yang masuk dalam kategori demokrasi pemilihan (*electoral democracy*).

2. Negara Hukum dan Konstitusi

Dalam buku Ridwan HR dengan judul “Hukum Administrasi Negara” yang mengatakan bahwa dengan adanya pemimpin yang berkuasa inilah, hukum itu hadir sebagai pembatas⁹⁸, sehingga demokrasi dan hukum merupakan aspek yang bagus untuk di elaborasikan, sebab konsep negara hukum dapat dikatakan sebagai konsep universal yang digunakan dengan karakteristik yang beragam⁹⁹, adanya pengaruh ideologi yang membuat konsep negara hukum satu dan yang lainnya. Timbullah gagasan tentang bagaimana cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis¹⁰⁰. Gagasan inilah yang dinamakan dengan konstitusionalisme dalam ketatanegaraan (demokrasi konstitusional).

⁹⁷ Ramdani., *Ibid.*, hlm. 52

⁹⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2017). hlm. 1

⁹⁹HR., *Ibid.*, hlm. 1

¹⁰⁰ Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1993). hlm.

Jika dikaitkan dengan *Trias Politica* dalam konsepsi *Montesquieu*, peran pemerintah dalam konstitusionalisme terbatas pada cabang eksekutif, yaitu menjalankan undang-undang yang dibuat oleh parlemen atas nama rakyat. Dengan demikian, pemerintah dalam demokrasi seperti itu memiliki peran yang terbatas dalam tugas administrasi, sehingga dapat dikatakan sebagai negara hukum formal (klasik).¹⁰¹.

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan pemberian istilah *rechstaat* (Eropa Kontinental) atau *Rule Of Law (Anglo Saxon)*. Kedua istilah tersebut diterjemahkan menjadi “Negara Hukum” oleh Indonesia¹⁰².

Berikut merupakan bentuk negara hukum beserta konsepnya. Misalnya, negara hukum menurut Al-Quran dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum yang dinamakan *rechstaat*, negara hukum menurut konsep *anglosaxon (rule-of-law)* konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila¹⁰³. Konsep-konsep negara hukum ini memiliki ciri khas nya masing-masing dalam mengimplementasikan hukum di negaranya masing-masing¹⁰⁴.

Pertama, yang paling umum dalam konsep negara hukum adalah *rechstaat* dan *rule of law* yang keduanya dipakai oleh Indonesia. Pertama, konsep negara hukum *rechstaat* ini merupakan gagasan dari Freidrich Julius Stahl yang di ilhami

¹⁰¹MD. hlm. 27

¹⁰² MD. *Ibid.*, hlm. 27

¹⁰³HR, *Hukum Administrasi Negara...*, *Ibid.*, hlm. 1

¹⁰⁴HR., *Ibid.*, hlm. 1

oleh pemikiran Immanuel Kant¹⁰⁵. yang ciri-ciri nya dapat dilihat dari berbagai unsur yakni;

- a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan
- c. Pemerintah yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan
- d. Peradilan sebagai penyelesaian sengketa

Kedua, konsep negara hukum yang dikemukakan oleh A.V Dicey¹⁰⁶ yang berlaku di wilayah *anglo-saxon* yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut;

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.¹⁰⁷

Munculnya dua istilah yakni *rechstaat* dan *rule of law*, telah banyak mempengaruhi pendapat para sarjana di Indonesia. Sunaryati Hartono yang dikutip dalam Buku Ridwan HR “Hukum Administrasi Negara”¹⁰⁸, lebih suka menggunakan istilah “negara hukum” sama dengan *the rule of law*. Oleh sebab agar

¹⁰⁵Ramdani, “Problematika Penunjukan Pejabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.”., *Op.Cit.*, hlm 68

¹⁰⁶Ramdani., *Ibid.*, hlm. 68

¹⁰⁷Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*., *Op.Cit.* , hlm. 3.

¹⁰⁸HR., *Ibid.*, hlm 3

tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan maka *the rule of law* itu harus dalam arti materil.¹⁰⁹

Alasan perbedaan antara kedua istilah *rechstaat* dan *rule of law* adalah sistem hukum yang berbeda. Pemahaman *Rechstaat* adalah hasil dari penentangan terhadap absolutisme. Karena itu, sifatnya revolusioner dan mengandalkan sistem hukum kontroversial yang dikenal sebagai hukum perdata. Namun, istilah negara hukum telah berkembang secara evolusioner, dan didasarkan pada sistem hukum *common law*. Namun dalam perkembangannya, perbedaan latar belakang tersebut tidak lagi diperdebatkan sekarang, karena tujuannya menuju tujuan yang sama, yaitu melindungi hak asasi manusia.

Adapun pada negara komunis tidak dikenal *rechstaat* maupun *the rule of law* namun mereka menggunakan istilah sendiri yang dikenal dengan prinsip *socialist legality (the principle of socialist legality)* dan prinsip tersebut berlainan dengan konsep *rechstaat* maupun *the rule of law*¹¹⁰, karena ciri dari konsep yang digunakan oleh negara komunis ini menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu.¹¹¹

Adanya negara hukum tujuannya tidak lain adalah untuk memberikan pembatasan terhadap kebebasan individu (*liberty*)¹¹², termasuk pula bebas dari kesewenangan pemerintah. Bukan berarti pemerintah kebal akan aturan hukum yang berlaku, di dalam negara hukum, semua dianggap sama atau *equality before the law*

¹⁰⁹Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara Dan Sistem Politik* (Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2016). hlm. 39

¹¹⁰ Alexis De Tocqueville, *Democracy In America*, Vol. 1 (New York: Vintage Books, 1956). hlm 32

¹¹¹Andriyan, *Kombinasi Presidensial Dengan Multipartai Di Indonesia...*, *Ibid.*, hlm. 39

¹¹²HR, *Hukum Administrasi Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 5

seperti yang dipaparkan oleh A.V Dicey dikutip dalam Buku Ridwan HR “Hukum Administrasi Negara”, sehingga demokrasi bukanlah suatu yang sentral yang harus ditaati dan dipatuhi, namun demokrasi ini dilapisi oleh pembatasan atau aturan yang menjaga anarkis individu dan pemerintah. Apalagi seperti yang dikatakan oleh Lord Acton bahwa kekuasaan itu acap kali disalah gunakan atau disewenang-wenangkan, adalah hukum yang dapat menangkal itu semua.

Defenisi negara hukum sangat beragam menurut pendapat dari macam sarjana dan ahli hukum sebagaimana hukum itu didefinisikan, namun ada beberapa patokan yang mendefinisikan negara hukum itu sendiri. Misalnya, Franz Magnis Suseno¹¹³, Negara hukum dipahami berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu, konsep negara hukum memiliki dua unsur: Pertama, hubungan antara penguasa dan yang diperintah tidak didasarkan pada kekuasaan, tetapi pada norma-norma objektif yang juga mengikat penguasa. Kedua, norma objektif, yaitu syarat hukum, bukan hanya syarat formal, tetapi juga dapat dipertahankan terhadap pemikiran hukum. Hukum adalah dasar dari perilaku negara, hukum harus baik dan adil karena memenuhi kebutuhan masyarakat akan hukum, dan adil karena tujuan utama hukum sebenarnya adalah keadilan.¹¹⁴

Hukum yang menjadi landasan itu kemudian di hadirkan melalui konstitusi tertulis maupun tidak tertulis. Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam konstitusi adalah keberadaan negara dan bentuk politik demokrasi serta sistem pemisahan

¹¹³HR., *Ibid.*, hlm. 13

¹¹⁴ Andriyan, *Kombinasi Presidensial Dengan Multipartai Di Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm, 31-34

kekuasaan dan *check and balances* dalam negara tidak dapat *exist* tanpa adanya asas dan pelaksanaan kekuasaan untuk meninjau atau meninjau peraturan perundang-undangan (*judicial review*)¹¹⁵. Konstitusi adalah sistem hukum, tradisi, dan praktik yang membentuk konstitusi atau administrasi negara suatu negara. Sistem ketatanegaraan mewujudkan fungsi-fungsi yang terkandung dalam konstitusi. Fungsi-fungsi tersebut adalah fungsi kelembagaan, pembagian kekuasaan, batas antar posisi, dan hubungan antara posisi dan warga negara¹¹⁶.

Jimly Asshiddiqie juga mengatakan bahwa konstitusi dapat pula di fungsikan sebagai sarana *control* politik¹¹⁷, social dan atau ekonomi di masa sekarang, dan sebagai saran perekayasaan politik, social dan atau ekonomi menuju masa depan. Hal tersebut dapat diuraikan melalui *point* berikut;

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara maupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat kepada organ negara)
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*).

¹¹⁵ Nanang Sri Darmadi, "Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum* 28, No. 2 (May 17, 2020): <https://doi.org/10.26532/jh.v28i2.9783>. hlm, 1089

¹¹⁶ C.B. Macpherson, *Democratic Theory* (Oxford: Clarendon Press, 1973). hlm. 43

¹¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010). hlm. 27-28

- g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*).
- h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*)
- i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat, baik dari arti sempit dalam bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang social dan ekonomi.
- j. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat (*social enginerring* atau *social reform*) baik dalam arti sempit maupun luas.

Konstitusi adalah dasar hukum yang harus menjadi pegangan bagi sebuah negara. konstitusi tersebut dapat berupa hukum dasar tertulis seperti Undang-Undang Dasar, dan juga yang tidak tertulis. Karena tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis, tetapi semua negara pasti memiliki konstitusi. Konstitusi seperti kedaulatan, sehingga apabila negara tidak memiliki konstitusi maka negara tersebut dapat dikatakan tidak berdaulat, atau lebih rendah dibanding dengan negara boneka, atau *the puppet state*¹¹⁸. Sehingga konstitusi adalah hal yang fundamental bagi berdirinya sebuah negara.

Di Indonesia, yang menggunakan konstitusi tertulis terdapat nilai-nilai dan norma yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar tidak hanya dapat dipahami hanya melalui teksnya saja, tetapi harus memahami secara seksama dasar filosofis, historis, dan sosiologis.

¹¹⁸ M. Laica Marzuki, "Konstitusi dan Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* Volume 7, No. 4 (May 20, 2016): 001, <https://doi.org/10.31078/jk741>. hlm 124

Dalam perjalanannya Indonesia mengalami perubahan konstitusi, mulai dari UUD NRI 1945, Konstitusi RIS, pernah juga memakai UUDS. Hal tersebut akan dijelaskan melalui tabel di bawah ini.

Perubahan Konstitusi Indonesia Dari Masa Ke Masa		
1	UUD NRI 1945 (Undang-Undang Dasar 1945)	UUD NRI 1945 pertama kali disahkan dan berlaku sebagai konstitusi negara Indonesia dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah kemerdekaan Indonesia.
2	Konstitusi RIS 1949 (Konstitusi Indonesia Serikat 1949)	Setelah perang dunia kedua berakhir dengan kemenangan pihak sekutu dan kekalahan pihak Jepang, maka kembalinya penjajah Jepang dimanfaatkan oleh Belanda untuk Kembali menjajah Indonesia, dengan memberikan pengaruh untuk membuat negara bagian di Indonesia dan memberlakukan Konstitusi RIS dalam Konferensi Meja Bundar di Den Haag tersebut. Namun, hal tersebut gagal dilakukan karena Indonesia melakukan perlawanan karena Konstitusi RIS itu hanya dibuat dengan sementara.

3	UUDS 1950 (Undang-Undang Dasar Sementara 1950)	Bentuk Negara Federal RIS ini tidak bertahan lama, dalam rangka konsolidasi kekuasaan itu, mula-mula tiga wilayah negara bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur, menggabungkan diri menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Dan dilakukanlah kesepakatan untuk Kembali bersatu mendirikan negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanggal 19 Mei 1950 menyepakati dibentuknya Kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan seperti saat pertama kali di proklamasikan. Dan digantilah Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950 yang hanya bersifat sementara. Dan selanjutnya diberlakukan Kembali UUD NRI 1945 pada masa sekarang ini.
4	Kembalinya UUD NRI 1945	Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1945 telah menjadi kenyataan sejarah dan kekuatannya telah memberlakukan UUD NRI 1945 sampai dengan

		<p>sekarang ini. Sehingga setelah diberlakukannya UUD NRI 1945 tidak terlepas dari amandemen, untuk penyempurnaan isi dari Konstitusi tersebut. Amandemen UUD NRI 1945 diselenggara dengan 4 tahap, mulai dari tahun 1999-2002.</p>
--	--	---

Hampir seluruh negara memiliki aturan tertinggi yang dijadikan dasar penyelenggara yang disebut konstitusi. Namun, sebagian besar adanya konstitusi suatu negara diawali oleh praktik kewenangan yang tak terbatas. Sehingga munculnya sebuah perlawanan oleh rakyat terhadap pemerintahan¹¹⁹. Hal inilah yang mendasari adanya perubahan atau amandemen UUD NRI 1945 yang dilakukan oleh Indonesia. Di dalam konstitusi harus adanya pembatasan kekuasaan oleh pemerintah. Pengaturan pembatasan tersebutlah yang menjadi ciri dari konstitusionalisme dan sekaligus sebagai tugas utama dari konstitusi.

3. Hubungan Demokrasi dan Konstitusionalisme

J.B.J.M Ten Berge dalam Jurnal Andriyan “Kombinasi Presidensial Dengan Multipartai Di Indonesia”, menyebutkan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi adalah dengan adanya Menurut asas legalitas, pembatasan pemerintah terhadap kebebasan sipil harus berdasarkan undang-undang, dan

¹¹⁹ M Yasin Al-Arif, “Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945”, *Jurnal Pandecta*, Volume 12, No. 2 (2017). hlm. 177

undang-undang merupakan peraturan umum. Secara umum, hukum harus memberikan perlindungan kepada warga negara dari kesewenang-wenangan pemerintah, kolusi, korupsi, kronisme, dan segala macam pelanggaran. Pelaksanaan kekuasaan oleh badan-badan pemerintah harus didasarkan pada hukum perundang-undangan¹²⁰.

Gagasan demokrasilah yang memberikan dasar dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan persamaan manusia. Dalam prinsip demokrasi, manusia ditempatkan sebagai pemilik kedaulatan rakyat. Perkembangan konsep hak asasi manusia dan demokrasi sangat erat kaitannya dengan konsep negara hukum. Dalam konsep ini, sebenarnya hukumlah yang mengatur, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai unit hierarkis norma hukum yang berujung pada konstitusi. Hal ini berimplikasi pada perlunya supremasi konstitusi dalam negara hukum. Supremasi konstitusi bukan hanya hasil dari konsep negara hukum, tetapi juga pelaksanaan demokrasi, karena konstitusi merupakan perwujudan dari konsensus sosial tertinggi¹²¹.

David Held sebagaimana yang dikutip di dalam buku Idul Rishan “Hukum & Politik Ketatanegaraan”¹²² menguraikan tujuh indikator prinsip demokrasi dapat berjalan dengan baik adalah sebagai berikut;

- a. Adanya prinsip konstitusionalisme terhadap pemerintah yang berkuasa
- b. Adanya penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil

¹²⁰ Andriyan, *Kombinasi Presidensial Dengan Multipartai Di Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm, 31-34

¹²¹ Ahmad Zaini, “Negara Hukum, Demokrasi, Dan Ham” *Al-Qishas: Jurnal Hukum dan Politik*, Vol. 11, No.1, Januari (2020). hlm. 42

¹²² Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. hlm. 44

- c. Adanya jaminan HAM
- d. Adanya perlindungan hak untuk dipilih atau mencalonkan diri pada jabatan publik
- e. Adanya jaminan untuk memiliki hak membentuk kelompok di bidang politik sosial dan budaya

Dari beberapa prinsip tersebut, konstitusionalisme adalah hal yang paling penting dalam pembangunan negara demokrasi yang baik¹²³. Meskipun paham konstitusionalisme diturunkan dari konstitusi tidak membuat konstitusi dan konstitusionalisme mempunyai definisi yang sama, negara yang memiliki konstitusi belum tentu menganut konstitusionalisme¹²⁴. Sederhananya, maksud dari konstitusionalisme adalah pembagian kekuasaan¹²⁵. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia¹²⁶.

Konstitusionalisme mencakup gagasan bahwa pemerintahan oleh dan atas nama rakyat tunduk pada sejumlah batasan yang dirancang untuk memastikan bahwa kekuasaan yang dipegang tidak disalahgunakan oleh mereka yang bertanggung jawab untuk memerintah¹²⁷. Negara membutuhkan kekuasaan karena memberikan kekuatan vital untuk penyelenggaraan pemerintahan, tetapi orang

¹²³ Idul Rishan., *Ibid.*, hlm. 44

¹²⁴ M. Laica Marzuki, "Konstitusi dan Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* Volume 7, No. 4 (May 20, 2016): 001, <https://doi.org/10.31078/jk741>. hlm. 6

¹²⁵ Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. hlm 20

¹²⁶ Asshiddiqie., *Ibid.*, hlm 20

¹²⁷ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008). hlm 171

harus waspada ketika kekuatan ini menumpuk di tangan mereka yang berkuasa tanpa batasan konstitusional. Menurut Miriam Budiardjo, ciri yang membedakan dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang memiliki kekuasaan terbatas dan tidak memiliki alasan untuk bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya¹²⁸. Dan pembatasan dari gagasan tersebut harus diselenggarakan dengan konstitusi yang tertulis dan yang tegas menjamin hak-hak asasi manusia. Hal ini juga memperkecil adanya penyalahgunaan kekuasaan. Pendapat ini senada dengan apa yang disampaikan oleh Jilmy Asshiddiqie, bahwa dinamika dalam kekuasaan dan proses pemerintah dapat dibatasi dan dikendalikan sebagai mana mestinya¹²⁹.

Lord Acton dalam suratnya bertanggal 5 April 1887 kepada Bishop Mandell Creighton yang dikutip dalam Jurnal Laica Marzuki, “Konstitusi dan Konstitusionalisme” , mengemukakan, ”*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolute*”. Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan sudah pasti akan menyalahgunakannya¹³⁰. *Constitutionalism* atau Konstitusionalisme mengemban *the limited state*, agar penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak sewenang-wenang dan hal dimaksud dinyatakan serta diatur secara tegas dalam pasal-pasal konstitusi.

Dalam Jurnal *a quo* Djokosoetono memetakan perhatian atas beberapa makna kontekstual pemahaman konstitusi sebagai berikut:

¹²⁸ Budiardjo. hlm. 107

¹²⁹ Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. hlm. 19

¹³⁰ Marzuki, “Konstitusi dan Konstitusionalisme.”., *Op.Cit.*, hlm. 4

- a. Konstitusi dalam makna materil (*constitutie in materiele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerde naar de inhoud*, yaitu dititikberatkan pada isi konstitusi yang memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan fungsi (*administratie*) negara.
- b. Konstitusi dalam makna formal (*constitutie in formele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerde naar de maker*, yaitu dititikberatkan pada cara dan prosedur tertentu dari pembuatannya.
- c. Konstitusi dalam makna UUD (*grondwet*) selaku *pembuktian (constitutie als bewijsbaar)*, agar menciptakan stabilitas (*voor stabiliteit*) perlu dinaskahkan dalam wujud UUD atau *Grondwet*.

Sedangkan pemberlakuan paham konstitusionalisme dalam UUD, antara lain dipandang perlu mengadopsi:

- a. Sistem *Separation of Power* atau *Distribution of Power* yang disertai *checks and balances*;
- b. Sistem Kekuasaan Peradilan yang merdeka dan mandiri, utamanya lebih memberdayakan peradilan administrasi;
- c. Pengakuan hak-hak sipil dan politik warga, utamanya yang berkaitan dengan pemilihan umum dan pemilukada;
- d. Pembatasan masa jabatan-jabatan publik dalam negara
- e. Memberikan kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) bagi Mahkamah Konstitusi.

Konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai sebagai konsep yang penting bagi negara modern¹³¹. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan oleh C.J Friedrich sebagaimana yang dikutip dalam buku Jimly Asshiddiqie “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia” mengatakan bahwa “*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*”. Bahwa hal yang penting bagi sebuah negara adalah kesepakatan yang di idealkan oleh mayoritas masyarakat pada negara tersebut. Sehingga organisasi negara tersebut diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat terlindungi atau di promosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara¹³².

Kesepakatan yang dapat menjamin tegaknya konstitusionalisme sebagaimana yang dikutip didalam buku Jimly Asshiddiqie “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”, adalah sebagai berikut;

- a. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*)
- b. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*)
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*)

Konstitusionalisme erat kaitannya dengan supremasi hukum, sehingga secara umum konstitusionalisme adalah upaya untuk membatasi kekuasaan

¹³¹ Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm 21

¹³² Asshiddiqie..., *Ibid.*, hlm. 21

pemerintah. Tetapi meskipun sebuah negara telah memiliki supremasi hukum tidak dapat dikatakan bahwa negara tersebut dikatakan demokrasi karena keduanya adalah hal yang berbeda. Misalnya saja undang-undang yang populer dan dimasyarakat bisa saja dibatalkan karena tidak sesuai dengan konstitusi.

Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Pelaksanaan supremasi hukum juga harus didukung oleh demokrasi. Oleh karena itu, keberadaan negara hukum tidak dapat dipisahkan dari demokrasi. Maka Franz Magnis Suseno mengeluarkan pernyataan, “Demokrasi tanpa supremasi hukum bukanlah demokrasi dalam arti sebenarnya.” Demokrasi adalah sistem yang memadai untuk mendukung supremasi hukum, tetapi demokrasi tanpa supremasi hukum adalah anarki. Karena itulah istilah demokrasi dan negara hukum muncul (*demokratische rechtsstaat*)¹³³. Lebih lanjut perlu diketahui meskipun negara tersebut memiliki konstitusi bukan berarti negara tersebut telah menganut konstitusionalisme¹³⁴. Untuk itu menyandingkan antara negara demokrasi dan konstitusionalisme adalah hal yang baru. bahwa kemungkinan besar konstitusionalisme dapat melahirkan negara demokrasi, tetapi negara yang memiliki konstitusi atau hanya sebatas negara hukum, belum tentu menganut konstitusionalisme.

Misalnya, Indonesia sebelum Amandemen UUD NRI 1945, bahwa tidak terdapat pemisahan kekuasaan pada saat itu, sehingga kekuasaan seolah sentralistik dan dipegang oleh satu orang tanpa ada prinsip pengawasan atau *check and*

¹³³ HR., *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 8

¹³⁴ Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. hlm. 46

*balances*¹³⁵. tetapi pada masa itu Indonesia telah memiliki konstitusi yang kita sebut dengan UUD NRI 1945, hal inilah membuat penulis mengatakan bahwa negara hukum yang memiliki konstitusi belum tentu menganut prinsip konstitusionalisme, dan konstitusionalisme berkemungkinan besar melahirkan negara demokrasi. Sehingga apa yang dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa konstitusionalisme adalah hal yang sangat diperlukan bagi negara pada zaman modern ini.

Selain itu, prinsip demokrasi dapat menjamin partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan benar-benar mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip yang mendasari demokrasi. Hukum tidak hanya untuk melindungi kepentingan segelintir orang yang berkuasa, tetapi untuk melindungi kepentingan semua orang yang adil. Oleh karena itu, negara hukum yang dikembangkan bukanlah negara hukum yang mutlak, melainkan negara hukum yang demokratis. Dengan kata lain, setiap negara demokrasi yang diperintah oleh hukum harus menjamin demokrasi, sebagaimana setiap negara demokrasi harus menjamin pelaksanaan hukum. Klausul-klausul yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak asasi manusia begitu penting bahkan dianggap sebagai salah satu ciri utama prinsip negara hukum di suatu negara, sekaligus sebagai bibit konstitusionalisme negara¹³⁶.

¹³⁵ M. Laica Marzuki, "Konstitusi dan Konstitusionalisme," *Jurnal Konstitusi* Volume 7, No. 4 (May 20, 2016): 001, <https://doi.org/10.31078/jk741>. hlm 6

¹³⁶ Ahmad Zaini, *Ibid.*, hlm 43

B. Teori Lembaga Perwakilan

1. Konsep Lembaga Perwakilan

Berbicara tentang lembaga perwakilan ada beberapa hal yang harus diperhatikan. *Pertama*, definisi pihak yang diwakili. Dalam negara demokrasi dalam rangka mengimplementasikan kedaulatan rakyat, maka makna dari pihak yang diwakili adalah rakyat. *Kedua*, definisi pihak yang mewakili¹³⁷. Rakyat secara keseluruhan diwakili oleh lembaga perwakilan, terkadang rakyat tidak hanya diwakili melalui satu lembaga saja, melainkan dapat direpresentasikan dengan beberapa lembaga¹³⁸. Konsep lembaga perwakilan adalah konsep yang memberikan wewenang kepada seseorang atau suatu kelompok untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Di Indonesia, anggota DPR RI mewakili rakyat melalui partai politik (*political representation*). Kehadiran konsep ini dipelopori oleh negara-negara yang menganut sistem demokrasi liberal yang memiliki asumsi bahwa yang paling mengetahui mengenai keadaan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Sehingga aspirasi dari kehendak rakyat melahirkan sistem perwakilan ini. Namun, pasca amandemen rakyat di Indonesia tidak hanya diwakili oleh DPR RI semata, tetapi adanya tuntutan bagi daerah untuk diwakili secara mandiri oleh lembaga perwakilan sendiri yang pilih melalui pemilihan umum, hal ini melahirkan DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah non-partai politik¹³⁹. *Ketiga* adalah hubungan serta kedudukan

¹³⁷Erham, "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.", *Op.Cit.*, hlm. 34

¹³⁸ Erham., *Ibid.*, hlm. 32

¹³⁹ Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm 68

dari lembaga perwakilan dengan yang diwakili. Ada beberapa poin yang menjadi hubungan serta kedudukan lembaga perwakilan dan yang diwakili yakni sebagai berikut;

- a. Lembaga perwakilan digunakan untuk mengekang serta mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat¹⁴⁰.
- b. Lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam masalah-masalah kenegaraan.
- c. Lembaga yang duduk sebagai perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya, wakil rakyat dapat membuat kebijakan sesuai dengan keinginan karena para wakil terpilih bukanlah untuk membela kepentingan para pemilihnya, namun membela rakyat secara keseluruhan.
- d. Namun, ada juga konsep yang berbanding terbalik dengan konsep pada poin ketiga, bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanyalah merupakan perantara saja, karenanya para wakil tersebut harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat.

¹⁴⁰ Erham, "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945."., *Op.Cit.*, hlm. 35

Negara hanya dapat bertindak melalui organ-organ tersebut. tanpa organ tersebut negara bukanlah berarti apa-apa. Dengan begitu lembaga negara harus diisi oleh individu yang selanjutnya ditunjuk oleh negara dan hukumnya. Penunjukan ini didasari oleh keputusan-keputusan hukum yang diberikan kepada individu-individu tersebut sebagai legitimasi untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut atau disebut sebagai pemilihan umum.¹⁴¹

Tatanan hukum harus memuat dan menetapkan prosedur untuk menentukan individu tertentu sebagai organ negara¹⁴². persyaratan-persyaratan pribadi yang ditetapkan oleh norma hukum boleh jadi sedemikian khususnya sehingga persyaratan tersebut hanya terpenuhi oleh individu tertentu saja¹⁴³.

Dalam Rangka pelembagaan fungsi representasi itu dikenal adanya 3 (tiga) sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi yaitu: 1) Sistem perwakilan politik (*political representative*) 2) Sistem perwakilan teritorial (*teritorial representative*); dan 3) Sistem perwakilan fungsional (*fungsional representative*)¹⁴⁴

Sebagai contoh adalah tata aturan terkait suksesi dalam suatu sistem pemerintahan monarki, di mana keturunan yang memiliki jenis kelamin laki-laki tertua yang akan menjadi penerus takhta selanjutnya. Demikian, organ-organ

¹⁴¹Huda, *Dalam Teori Dan Praktik Di Mahkamah Konstitusi*. hlm. 49

¹⁴² Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," (Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2022). hlm. 60

¹⁴³ Ramdani., *Ibid.*, hlm. 60

¹⁴⁴ Erham, "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.", "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.", *Op.Cit.*, hlm. 40

tersebut telah diatur oleh hukum. Namun, selain itu organ negara dapat diisi dengan melakukan pengangkatan, pemilihan, pengundian dan merekomendasikan. Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan tertetap pada karakteristik dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut¹⁴⁵.

Parlemen dalam demokrasi modern adalah perwakilan rakyat, dan mereka biasanya bertanggung jawab untuk membuat undang-undang dan mengawasi fungsi pemerintah, di antara fungsi-fungsi lain yang berbeda dari satu negara ke negara lain. Kata "parlemen" berasal dari bahasa Latin "parliamentum" atau bahasa Prancis "parler", yang berarti "berbicara", dan dapat diartikan sebagai tempat atau lembaga di mana para wakil rakyat saling berbicara untuk membicarakan hal-hal yang penting untuk dibicarakan. parlemen. rakyat¹⁴⁶.

Istilah legislative dan parlemen adalah suatu hal yang sama. Namun istilah legislatif lebih banyak digunakan di Amerika Serikat, sedangkan istilah parlemen lebih banyak digunakan di Eropa. Lembaga perwakilan yang dibentuk dengan pemilihan yang diikuti oleh partai politik disebut dengan perwakilan politik. ada yang berpendapat bahwa perwakilan politik tidak mewakili seluruh rakyat dan seluruh kepentingan¹⁴⁷. Perwakilan politik lebih ditentukan oleh organisasi-organisasi partai politik yang memang bergerak dibidang politik. padahal terdapat anggota masyarakat yang tidak berpolitik serta kepentingan masyarakat tidak hanya

¹⁴⁵ Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.", "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024,", *Op. Cit.*, hlm. 60

¹⁴⁶ Safa'at, *Studi Perbandingan Di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, Dan Indonesia*. Munadhil Abdul Muqsih, *Legislatif Kuat, Demokrasi Stabil?, 'Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No. 2 (2020)*, hlm 16

¹⁴⁷Safa'at., *Ibid.*, hlm. 16

ditentukan oleh pilihan politik. Untuk menutupi kelemahan inilah terdapat perwakilan lain di luar partai politik, yaitu perwakilan yang diangkat berdasarkan fungsi atau jabatan atau keahlian seseorang disebut *perwakilan fungsional*, sedangkan perwakilan yang dipilih untuk mewakili kepentingan daerah atau regional tertentu disebut *perwakilan daerah*. Di Indonesia dapat disebut DPD RI.

2. Lembaga Perwakilan Sesudah Amandemen UUD NRI 1945

Hasil amandemen yang telah dilakukan terhadap UUD NRI 1945 sampai pada perubahan ketiga, diperoleh kesepakatan lembaga perwakilan dilaksanakan melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI)¹⁴⁸. Konstruksi yang demikian jelas bahwa lembaga perwakilan menuju kepada sistem dua kamar (*bicameral system*)¹⁴⁹. Akan tetapi melihat rumusan Pasal 2 Ayat (1) hasil perubahan keempat dan Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI 1945 hasil perubahan ketiga, di mana munculnya kembali MPR dengan anggota dan wewenang sendiri. Demikian pula DPR dan DPD RI. Hal semacam ini bukan lagi sistem dua kamar, tetapi malahan menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD RI, dan MPR)¹⁵⁰. Tetapi sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Dahlan Thaib MPR merupakan forum yang menjadi tempat berkumpulnya kedua kamar tersebut apabila dilaksanakannya rapat yang dinamakan dengan kongres, maka meskipun

¹⁴⁸Erham, "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945" (Disertasi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: 2022). hlm. 32

¹⁴⁹Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 10, No. 23 (May 17, 2003): 85–97, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol10.iss23.art5>. hlm 47

¹⁵⁰Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral* (Malang: UB Press, n.d.). hlm. 60

MPR masih tetap *exist* bukan berarti MPR sebagai lembaga negara yang sama seperti sebelum perubahan¹⁵¹

Sehubungan dengan keberadaan DPR dan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka perlu ditentukan tentang persamaan dan perbedaan di antara keduanya. Selain itu perlu juga suatu kejelasan tentang eksistensi MPR dalam sistem perwakilan yang dianggap baru. Hal ini penting karena fungsi organ-organ suatu negara berpengaruh kepada susunan organ itu dan perhubungan antara sesama organ tersebut¹⁵². Dengan kata lain, susunan organ-organ negara harus diatur sedemikian rupa, sesuai dengan kegunaannya bagi pemerintahan. Jika pemerintahan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka susunan organ pemerintahan disesuaikan dengan kepentingan rakyat yang akan ditanggulangi oleh organ-organ pemerintahan negaranya.¹⁵³

Pembentukan DPD RI sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait kepentingan daerah¹⁵⁴. Berdasarkan Ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, DPD RI memiliki kewenangan dalam hal pembuatan Undang-Undang dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang, walaupun terdapat pembahasan Rancangan Undang-Undang¹⁵⁵.

¹⁵¹Eddy Purnama, "Lembaga Perwakilan dan *Checks and Balances* dalam Kekuasaan Negara," No. 63 (2014).., *Op.Cit.*, hlm, 259

¹⁵²Purnama., *Ibid.*, hlm 260

¹⁵³Eddy Purnama, "Lembaga Perwakilan dan *Checks and Balances* dalam Kekuasaan Negara," No. 63 (2014). hlm, 260

¹⁵⁴ Putra Dekantara, "Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia" (Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2018). hlm. 123

¹⁵⁵ *Vide*, Pasal 22D Undang Undang Dasar 1945

Keberadaan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pelembagaan fungsi representasi.

Semenjak amandemen UUD NRI 1945 MPR RI bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, hal ini disebabkan oleh gerakan reformasi, sehingga menjadikan MPR RI sebagai lembaga negara biasa¹⁵⁶, yang hanya merupakan lembaga *joint session* kewenangannya dijalankan sesuai UUD NRI 1945. Menurut Zainal Arifin Mochtar dalam bukunya¹⁵⁷ “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang”, menjelaskan maksud dari *joint session* adalah tempat bertemunya majelis tinggi dan majelis rendah (DPR RI dan DPD RI). Di Amerika hal ini disebut dengan Kongres, namun di Indonesia yang mengakomodir pertemuan kedua lembaga tersebut adalah MPR, sehingga MPR hanyalah sebagai forum bagi kedua lembaga tersebut¹⁵⁸.

Sebelum atau sesudah amandemen UUD NRI 1945 dalam konstitusionalisme negara-negara *modern*, yang mana kebanyakan negara menganut sistem demokrasi perwakilan, cenderung menuntut wakil rakyat untuk berjalan diatas pilar nasionalisme, sehingga wakil rakyat harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas dibandingkan dengan kepentingan individu atau sekelompok orang¹⁵⁹. Karena sejatinya, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan

¹⁵⁶ Fudin, “Aktualisasi Check And Balances Lembaga Negara : Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Mahkamah Konstitusi.”, *Ibid.*, hlm 209

¹⁵⁷ Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. hlm. 141

¹⁵⁸ Thaib, “Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).”, *Op.Cit.*, hlm. 30

¹⁵⁹ Erham, “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.”, *Op.Cit.*, hlm. 39

pihak yang diwakili. Wakil rakyat memiliki sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakili.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan besar dalam kehidupan bangsa Indonesia. Perubahan ini terdapat dalam konsep perwakilan yang diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia. Dalam Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan¹⁶⁰.

Berdasarkan Pasal 22E ayat (3) dapat diartikan konsep perwakilan yang digunakan adalah perwakilan politik. Sedangkan, Pasal 22E ayat (4) dapat diartikan menggunakan konsep perwakilan teritorial/daerah karena yang dapat menjadi anggota DPD RI adalah perseorangan bukan dari unsur politik. Adanya perwakilan politik dan perwakilan daerah inilah yang sering dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem bikameralisme¹⁶¹. Istilah struktur organisasi parlemen dua kamar atau dalam istilah lain disebut Bikameral. Dalam beberapa definisi tentang bikameralisme adalah sebagai berikut:

Pertama, A legislature which has two chamber rather than one (unicameral sistem), providing check and Balances and lessening, the risk of aletive dictatorship, at the birth of the united, Benjamin Franklin wrote that “a plural

¹⁶⁰ *Vide*, Naskah Komprehensi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945-BAB I, hlm 968

¹⁶¹ Mahmuzar, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan* (Bandung: Nusamedia, 2019).

*legislature is nesesity to good government as a single executive*¹⁶². Artinya: sistem bikameral adalah badan legislatif yang terdiri dari dua kamar untuk melaksanakan mekanisme *check and balances* agar terhindar dari resiko pemerintah yang diktator, Benjamin Franklin menulis kemajemukan pembuat undang-undang adalah cara unuk menjadikan pemerintah yang baik (*good government*) diatas eksekutif yang tunggal.

Kedua, the division of legislative or judikal body into to components or cembers. The US congress is a bicameral legislature, sinse its dividedinto to houses, the senate and the house of representative. Artinya: bikameral adalah devisi dalam badan legislatif yang terdiri dari beberapa komponen atau kamar. Di Amerika kongres terdiri dari dua kamar yaitu senat dan *house of representative*.

*Ketiga, Bicameral of legislature having two legislative House (usu. The house of refresentatives, or the assembly, and the sanate). The federal government and all states excep nabraska have bicameral legislatures*¹⁶³. Artinya: sistem bikameral dalam badan pembuat undang-undang terdiri dari dua badan atau kamar (biasanya disebut *house of refresentatives* dan *senate*), setiap pemerintahan yang menganut sistem federal mempunyai dua badan pembuat undang-undang.

3. Lembaga Perwakilan Sebelum Amandemen UUD NRI 1945

Lembaga perwakilan di Indonesia sebelum amandemen UUD NRI 1945 menempatkan MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan

¹⁶² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010). hlm. 46

¹⁶³ Asshiddiqie., *Ibid.*, hlm 45

penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR RI sebagai perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan dalam sebuah negara¹⁶⁴.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi. Sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dapat mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden¹⁶⁵.

Dengan demikian, MPR memiliki wewenang menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, Presiden dan Wakil Presiden berkedudukan di bawah MPR serta bertanggung jawab terhadap MPR. MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Oleh karena itu, juga dikenal adanya lembaga perwakilan, yaitu DPR¹⁶⁶.

Sedangkan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan bukan merupakan lembaga tersendiri, melainkan merupakan komponen keanggotaan MPR di samping anggota DPR. Walaupun DPR merupakan lembaga perwakilan, namun kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden. DPR berperan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Di dalam Penjelasan UUD NRI 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa DPR

¹⁶⁴Hanif Fudin, "Aktualisasi *Check And Balances* Lembaga Negara : Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* Vol. 19, No. 1 (March 2022): 001–246. hlm, 209

¹⁶⁵ Warsito And Hasudungan Sinaga, "Kedudukan Mpr Sebelum Dan Sesudah Amandemen Uud 1945," *Jurnal Surya Kencana Dua* Volume 9, No. 2 (Desember 2022). hlm. 141

¹⁶⁶ *Vide*, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 BUKU III JILID I, hlm. 12

harus memberikan persetujuan kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Di samping itu, DPR memiliki¹⁶⁷.

MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat adalah penjelmaan seluruh rakyat (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) MPR memegang kekuasaan negara yang tertinggi sehingga disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Presiden harus menjalankan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan MPR. Presiden adalah mandataris MPR yang wajib menjalankan putusan-putusan MPR sehingga kedudukannya *untergeordnet* terhadap MPR¹⁶⁸.

Mengingat MPR adalah lembaga tertinggi negara, maka lembaga-lembaga negara lainnya berada di bawah MPR. Demikian pula halnya dengan DPR, kedudukannya juga di bawah MPR. Kedudukan DPR sederajat dengan Presiden. Walaupun DPR tidak memegang kekuasaan membentuk UU, namun penjelasan UUD NRI 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa kedudukan DPR adalah kuat. DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden serta anggota-anggota DPR semuanya merangkap anggota MPR. DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan Presiden. Jika DPR menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara, maka MPR dapat diundang untuk persidangan istimewa meminta pertanggungjawaban Presiden¹⁶⁹.

¹⁶⁷ *Vide*, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 BUKU III JILID I, hlm. 12

¹⁶⁸ *Vide*, Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 BUKU III JILID I, hlm. 12

¹⁶⁹ Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945. Berita Repoeblik Indonesia Tahun I Nomor 2, hlm. 10. Diambil dari H. Aa, Undang-Undang Negara Republik Indonesia, Djilid I, (DjakartaBandung: Neijenhuis & Co. N. V., 1950), hlm. 60.

C. Sistem Bikameral

1. Konsep Dasar Sistem Bikameral

Pembentukan parlemen bikameral (*two houses parliament*) menempatkan dua kamar (*two houses*) pada kedudukan kelembagaan yang setara dan harmonis, dalam hal ini Kamar yang satu mengimbangi dan membatasi supremasi kamar yang lain (*to curbs the other chamber*), demikian sebaliknya. Memperkuat dan memberdayakan peran daerah-daerah dalam membangun sistem negara kesatuan (*unitary state system*).

Sistem Parlemen Bikameral bukan gagasan baru dalam politik pergerakan kebangsaan di negeri ini. Gabungan Politik Indonesia (GAPI) dalam Memorandum GAP/ Tentang Soesoenan Tata Negara Indonesia, yang ditetapkan di Kota Jakarta, pada tanggal 31 Januari 1941 mencita-citakan suatu parlemen yang terdiri dari "Dua Majelis", yakni Majelis Pertama (*Eerste Kamer*) dan Majelis Kedua (*Tweede Kamer*). Untuk Majelis Pertama menurut aturan yang akan ditentukan harus memberi kepastian supaya golongan-golongan atau aliran-aliran (*groepelingen en stroomingen*) mendapat perwakilan yang pantas dan adil.

Pemilihan dari anggota Majelis Kedua dilakukan atas dasar perimbangan (*evenredigheid*) dan pembagian sesuai daerah-daerah (*regionaal*)¹⁷⁰. Hak memilih secara langsung diberikan pada tiap-tiap penduduk negara (*staatsburger*). Jumlah anggota Majelis Pertama dan Majelis Kedua adalah masing-masing sedikitnya 100 dan 200. Sistem Parlemen Bikameral tidak digagas dalam sidang BPUPKI (1945) dan baru di adopsi pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada Sidang

¹⁷⁰ Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. hlm. 55

Tahunan MPR-RI Tahun 2001, *incasu* diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI, tanggal 2001.

Hakikatnya DPD RI dibentuk untuk menciptakan keseimbangan antar lembaga negara. posisi saling mengontrol antar DPR dan DPD RI harus terjadi. Reformasi 1998 adalah puncak dari keinginan rakyat melakukan perubahan mendasar dan menyeluruh¹⁷¹. Tuntutan reformasi 1998 antara lain melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, menyeimbangkan kekuasaan antar lembaga negara dengan prinsip *checks and balances*, penghapusan Dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), penegakan supremasi hukum, penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia (HAM), serta memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah, mewujudkan kebebasan pers dan meningkatkan partisipasi politik warga negara serta menegakkan sistem yang demokratis dalam semua tatanan di masyarakat¹⁷².

Reformasi ini terjadi oleh masa lalu Indonesia yang memiliki pemerintahan yang otoriter dan sentrasistik, sehingga menuntut masyarakat Indonesia agar melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945¹⁷³. Tuntutan tersebut dijawab lewat lahirnya DPD RI dalam ketatanegaraan Indonesia, sehingga DPD RI

¹⁷¹ *Vide*, Naskah Komprehensif, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945-Buku I, hlm. 953: latar belakang terjadinya reformasi adalah “Praktek ketatanegaraan yang terjadi kurang mencerminkan jiwa dan semangat UUD NRI Tahun 1945. Dengan rumusan singkat dan aturan-aturan yang hanya bersifat pokok dalam UUD NRI Tahun 1945, semula diharapkan akan mempermudah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara melalui pengaturan undang-undang. Namun, pada sisi lain ternyata mudah disimpangi sesuai selera penyelenggara negara sehingga terjadilah praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang pada gilirannya telah menyengsarakan rakyat dan merusak etika, moral dan semangat para penyelenggara negara dan seluruh rakyat Indonesia”

¹⁷² Nazriyah, *Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan...*, *Op. Cit.*, hlm 111

¹⁷³ Naskah Komprehensif., *Op. Cit.*, hlm. 953

di *design* untuk mewakili daerah terhadap pusat. Seperti yang diketahui bahwa DPD RI memiliki fungsi yang khusus dan terbatas bagi kewenangan daerah semata, sehingga fungsi yang dimiliki hanya sebatas mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Konsekuensi perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 adalah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, MPR tidak lagi menjadi tampuk perwakilan rakyat karena model perwakilan melalui MPR di lihat masih menimbulkan peran kuat dari MPR yang fungsinya memungkinkan untuk memberhentikan seluruh lembaga negara, termasuk memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya. Hal tersebut tidak memberikan keseimbangan antar lembaga negara. maka dari itu dibutuhkannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2002 untuk dapat memberikan sistem demokrasi yang utuh dan *check and balances* antar lembaga negara. Sehingga perubahan ketiga ini melahirkan sistem parlemen bikameral atau parlemen dua kamar yang diisi oleh DPR dari partai politik dan DPD RI dari non partai politik.¹⁷⁴ kedua kamar ini tetap berada di dalam forum yang sama yaitu MPR.

Indonesia pada dasarnya banyak mengadopsi ketatanegaraan yang ada di Amerika Serikat, yang merupakan negara yang disebut menyelenggarakan demokrasi paling berhasil di dunia. Model sistem bikameral ini pula juga diadopsi dari negara barat yang menganut sistem bikameral yaitu Amerika Serikat sebagai negara federasi. Di Amerika Serikat, kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan

¹⁷⁴Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).", *Op.Cit.*, hlm, 86

Kongres (*Congress*). Pasal 1 ayat (1) UUD Amerika Serikat (1787) menyebutkan :
*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House Of Representatives*¹⁷⁵.

Sejatinya sistem *bicameral* ini dianut oleh negara federasi yang memiliki negara bagian. Senat sebagai perwakilan negara bagian dan *House Of Representation* Sebagai perwakilan negara federasi. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa Indonesia yang menganut negara kesatuan bisa saja menggunakan sistem semacam ini. Sebagai contoh negara kesatuan dengan sistem bikameralnya adalah Perancis, Inggris, China dll. Faktor Geografis membuat Indonesia harus diwakili lebih dari satu kamar. Sesuai dengan pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 negara Indonesia terbentang oleh berbagai kabupaten dan provinsi. Seluruh penjuru Indonesia mustahil diwakilkan oleh hanya satu lembaga saja, untuk itu di dalam parlemen dikenal dua lembaga yang mewakili rakyat yaitu DPR dan DPD RI.

Untuk itu, jika bicara tentang parlemen atau legislatif maka kita tidak hanya sedang berbicara DPR belaka, namun juga DPD RI yang berada dikamar lainnya. Berbeda jika kita berbicara tentang sistem unikameral yang hanya memiliki satu lembaga yang mengisi parlemen atau legislatif itu sendiri. Pada dasarnya, sistem parlemen atau perwakilan terdiri dari sistem *unicameral* (satu kamar) dan *bicameral* (dua kamar) bahkan trikameral. Dan sistem bikameral ini pula dibagi menjadi *soft bicameralism* dan *strong bicameralism*. Pendapat lain datang dari

¹⁷⁵Bagir Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm, 59

Giovani Sartori¹⁷⁶ bahwa sistem *bicameral* pula dibagi menjadi tiga, yakni *soft bicameralism*, *strong bicameralism* dan *perfect bicameralism*. Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem bikameral di negara tersebut disebut kuat (*strong bicameralism*). Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki salah satu tersebut kurang kuat atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah (*soft bicameralism*), dan apabila kewenangan dua diantara-nya seimbang maka termasuk kedalam (*perfect bicameralism*).¹⁷⁷

a. Strong Bicameralism

Strong Bicameralism atau sistem bikameral yang kuat dapat dilihat dari kedudukan antar *first chamber* (kamar pertama) dan *second chamber* (kamar kedua). Sebuah negara dapat diartikan menganut *strong bicameralism* apabila *first chamber* (kamar pertama) dan *second chamber* (kamar kedua) memiliki kedudukan yang derajat kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut *strong bicameralism*. Menurut Saldi Isra untuk dapat melihat negara tersebut menganut strong atau soft juga dapat dilihat dari pengisian jabatan kedua kamar tersebut, apabila pengisian jabatan disalah satu kamar lebih sulit maka negara tersebut dapat dikatakan *soft bicameralism*.

¹⁷⁶ Yokotani, "Sistem Bikameral Di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina)," *Progresif: Jurnal Hukum* Vol 11, No. 1 (August 20, 2018), <https://doi.org/10.33019/progresif.v11i1.201>. hlm, 1851.

¹⁷⁷ Wahyu Widodo, "Peran Dan Fungsi DPD RI Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amandemen," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, No. 2 (2014): 11., hlm 127

Menurut penelitian Arend Lijphart, Amerika Serikat dikategorikan sebagai *Strong bicameralism*, karena mempunyai *Symmetrical Cizanzbers* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan karnar pertama, dan juga mempunyai legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung, dan juga *incongruent* karena berbeda dalam komposisinya yaitu, *House of Representative* sebagai perwakilan politik, sedangkan senat sebagai perwakilan negara bagian¹⁷⁸. Selain itu, negara Jerman juga sebagai negara federal dan menggunakan badan legislatif dua kamar yaitu *Bundesrat (senatfederal council)* dan *Bundestag (house of representativelfederal assembly)*. *Bundesrat* sebagai *upper house* atau Majelis Tinggi diangkat oleh pemerintah negara bagian, dilengkapi dengan hak veto. Sedangkan *Bundestag* sebagai Majelis Rendah yang dipilih secara langsung oleh rakyat¹⁷⁹.

Lembaga perwakilan di Jerman dapat memberikan gambaran kepada kita, bahwa kewenangan yang sama di. bidang legislasi antara dua kamar tidak harus ditentukan oleh cara pengisian keanggotaannya. Menurut Andrew S. Ellis yang dikutip dalam Disertasi Subardjo, “Dewan Perwakilan Daerah (DPD RI) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia” bikameral yang berlaku di Jerman adalah *strong*

¹⁷⁸ Subardjo, “Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwaiulan Indonesia” (Disertasi, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2008). hlm. 157

¹⁷⁹ Subardjo., *Ibid.*, hlm.307

bicameralism karena kedua kamar mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi.

b. *Soft Bicameralism*

DPR dan DPD RI mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral yang lemah (*soft bicameralism*). Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie keberadaan MPR, DPR, DPD RI dikatakan bangunan unikameral yang tidak murni. Sistem dua kamar di Indonesia apabila dilihat dari sistem pemilihannya maka salah satu lembaga cenderung sulit dalam pengisian jabatan. Dapat dilihat bahwa DPD RI sebagai lembaga kedua dipilih secara langsung oleh rakyat melalui perwakilan perorangan tanpa kendaraan politik. Selain itu kewenangan formalnya juga terbatas atau di bawah DPR.

Negara lain yang juga memiliki sistem bikameral yang lemah yaitu negara Prancis yang merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan, terdiri dari 22 wilayah bagian / daerah. Senatonya berjumlah 321 orang, sepertiganya dipilih secara tidak langsung, selebihnya dipilih melalui pemilihan di bagian departemen. Secara terinci 304 dari bagian, tiga perwakilan negara jajahan dua orang untuk komunitas khusus, dua orang untuk rakyat Prancis yang hidup di luar negeri.

Prancis sebagai negara yang menganut sistem dua kamar (bikameral) terdiri dari kamar pertama disebut *Nasional Asembly* dan kamar kedua disebut Senat. *Nasional Asembly* merupakan perwakilan seluruh rakyat Prancis yang anggotanya dipilih secara langsung (merupakan wakil

dari partai-partai) melalui pemilihan umum. Menurut Andrew S. Ellis, sistem parlemen di Prancis termasuk bikameral lemah karena senat hanya mempunyai hak usul RUU sedangkan putusan ada di Nasional *Assembly*.

Selanjutnya juga negara Inggris yang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Wilayah negara Inggris adalah England, London, Northern Irland¹⁸⁰, yang masing-masing terdiri dari berbagai wilayah, Kabupate Kota, distrik. Struktur organisasi parlemen di Inggris adalah bikameral yang terdiri dari Majelis Rendah (*House of Common*) dan Majelis Tinggi (*House of Lords*). Di Inggris Majelis Tinggi diangkat atas dasar keturunan, sedang Majelis Rendah anggotanya secara demokratis dengan masa jabatan lima tahun. Majelis Rendah terdiri dari komposisi partai-partai politik (Partai Buruh, Partai *Conservatif* dan *Unions*, Partai Demokrat Liberal). Anggota *upper house* Inggris jumlahnya lebih besar dari anggota *House of Common*. Kewenangan masing-masing kamar tidak sejajar, bahwa *House of Lords* tidak bisa mengubah RUU yang berasal dari *House of Common* yang telah diputus oleh *House of Common*, oleh sebab itu, Andrew S. Ellis, parlemen Inggris dikategorikan sebagai sistem bikameral lemah karena *House of Lords* Majelis Tinggi terbatas kewenangannya untuk mengajukan RUU tetapi tidak memiliki hak veto lagi.

¹⁸⁰ Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Walton Street, Oxford: Clarendon Press, 1995). hlm, 30

2. Sistem Bikameral di Indonesia

Harus diakui konsep sistem dua kamar dalam konstitusi kita tidak mengacu pada sistem dua kamar mana pun juga, sehingga disebut khas Indonesia, karena apabila dibandingkan dengan fakta-fakta di berbagai negara, bikameralisme Indonesia merupakan anomali karena tidak sejalan antara legitimasi yang tinggi dengan wewenang formal yang terbatas atau lemah. Sehingga hal ini ternyata tidak memberikan jawaban bagi tuntutan rakyat dalam menciptakan sistem *check and balances*, dan mengurangi korupsi kolusi dan nepotisme. Oleh sebab apa yang penulis katakan pada BAB I dalam penelitian ini, DPR diberikan kewenangan dalam pengisian pejabat publik, namun DPD RI tidak dikaitkan dalam kewenangan yang sama, dan hal ini tidak mewujudkan fungsi pengawasan DPD RI terhadap DPR RI sebagaimana tuntutan untuk menjadikan lembaga negara yang saling kontrol.

DPD RI dan DPR ini bukanlah merupakan pola yang digunakan antara MPR dan DPR, melainkan pola yang disebut seperti Soviet Uni (*Soviets Of Union*) dan Soviet kebangsaan (*Soviets Of Nationalites*)¹⁸¹, yang merupakan satu kesatuan di dalam perwakilan dua kamar. Dari beberapa drama perubahan lembaga negara, akhirnya pada masa sekarang DPR merupakan perwakilan rakyat dan DPD RI perwakilan daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, yang mana sebelumnya DPR pernah diangkat dan di berhentikan oleh Presiden, sehingga hal ini menyalahi konstitusional. Perbedaan yang mendasar dari DPR dan DPD RI adalah, entitas dari masing-masing lembaga negara ini. DPR merupakan entitas politik, sedangkan

¹⁸¹ Riri Nazriyah, *MPR RI* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007)..., *Op.Cit.*, hlm 111

DPD RI merupakan lembaga yang murni tanpa kendaraan politik. pada dasarnya ini merupakan perwujudan *controlling* oleh DPD RI terhadap DPR, dan mewujudkan sistem *check and balances* yang diperlukan pada perubahan UUD NRI Tahun 1945.¹⁸² Lagi-lagi tidak dapat dibantah bahwa tidak ada alasan yang tepat mengapa DPR memiliki otoritas tunggal terhadap pengisian pejabat negara tanpa melibatkan DPD RI¹⁸³.

Dalam hal ini MPR bukanlah merupakan lembaga negara namun merupakan forum bagi kedua lembaga DPR dan DPD RI sebagai gabungan jika ingin melaksanakan rapat yang disebut kongres. Sebelum adanya amandemen ini, pada saat itu sistem yang dianut oleh Indonesia adalah parlementer, karena presiden hanyalah merupakan *co-legislator*¹⁸⁴ dalam pembuatan undang-undang. Namun disisi lain model sistem presidensial ini dapat dilihat dari presiden yang sekaligus juga menjabat sebagai kepala negara. Sehingga ketidakjelasan model sistem yang dianut oleh Indonesia juga memperkuat adanya amandemen ketiga. Dengan tidak adanya lembaga tinggi negara, maka Indonesia resmi menganut sistem presidensial, dengan menumbuhkan mekanisme *check and balances* antar lembaga negara¹⁸⁵.

Sistem *check and balances* ini dapat dilihat dari kedudukan Presiden dalam membuat aturan bahwa presiden dapat mengajukan dan sekaligus mengesahkan

¹⁸² Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm,16

¹⁸³ Nazriyah, *Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan...*, *Op.Cit.*, hlm 111

¹⁸⁴ Bahwa sebelum amandemen Presiden tidak diberikan kewenangan untuk mengesahkan undang-undang, barulah setelah amandemen Presiden diberikan kewenangan untuk ikut mengesahkan undang-undang, *vide* pasal 20 UUD 1945, Yuda Prinada, "Pasal 20 UUD 1945 Sebelum & Setelah Amandemen Untuk Tes CPNS" Tirto.id, <https://tirto.id/isi-pasal-20-uud-1945-sebelum-setelah-amandemen-untuk-tes-cpns-f8rX> last modified 23 Desember 2020, diakses 29 September 2022

¹⁸⁵ Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945).", *Op.Cit.*, hlm, 88

suatu undang-undang. Selain itu, kekuatan parlemen dalam memberhentikan presiden dan wakil presiden juga tidak ditemukan lagi. Presiden dan wakil presiden bertanggungjawab terhadap rakyat yang memilihnya secara langsung melalui pemilihan umum yang dimulai sejak tahun 2004. Sistem *bicameral* juga merupakan wujud dari tujuan untuk mencapai *check and balances*. Sehingga DPR tidak hanya mewakili seluruh rakyat di Indonesia namun juga ada lembaga lain sebagai representatif daerah yaitu DPD RI di luar partai politik.

Sistem satu kamar atau unicameral, parlemen hanya terdiri dari satu kamar atau satu badan atau lembaga perwakilan, namun demikian sistem satu kamar menggunakan sistem komisi. Ada beberapa kelebihan sistem ini antara lain;

- a. Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan undang-undang karena hanya satu badan perwakilan.
- b. Tanggung jawab badan atau majelis lebih besar karena badan atau majelis tidak dapat menyalahkan lembaga lain.
- c. Lebih sedikit anggota yang dipilih sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrol mereka
- d. Biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk menggaji atau operasional lebih sedikit.

Sedangkan sistem *bicameral* lebih banyak dianut Negara-negara yang berbentuk federasi, seperti Amerika Serikat. Dengan sistem ini Negara bagian dalam federasi terwakili dalam parlemen melalui senat, sedangkan rakyat secara

keseluruhan terwakili dalam parlemen melalui *house of representatives*¹⁸⁶, Dalam praktik ketatanegaraan, sistem *bicameral* memiliki kelebihan sebagai berikut;

- e. Secara resmi dapat mewakili seluruh atau beragam pemilu, misalnya Negara bagian, wilayah, etnik atau golongan
- f. Memfasilitasi pendekatan musyawarah dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- g. Mencegah disahkannya Undang-undang yang cacat atau ceroboh
- h. Mekanisme pengawasan yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Sebelum amandemen Indonesia merupakan negara dengan penganut sistem *unicameral* yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, namun setelah amandemen terjadinya penambahan kamar dalam parlemen yaitu DPD RI.

Sejatinya Dewan Perwakilan Rakyat negara-negara di dunia ada yang memiliki satu badan/kamar (*unicameral*) dan ada yang memiliki dua kamar/badan (*bicameral*). Sistem parlemen *bicameral* pada awalnya dikaitkan dengan bentuk negara federal dan negeri monarki. Namun pada perkembangannya sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara tertentu, dan tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu, bahkan saat ini banyak parlemen *bicameral* yang diterapkan di negara kesatuan yang hanya sepertiga dari enam puluh satu negara yang merupakan negara federal dengan sistem *bicameral*. Sistem *unicameral* biasanya dipilih oleh negara yang masyarakatnya homogen dengan luas wilayah yang tidak terlalu besar, sedangkan

¹⁸⁶ Dekantara, "Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia.", *Op.Cit.*, hlm 30

bicameral dipilih oleh negara-negara yang masyarakatnya heterogen dan memiliki karakteristik wilayah dengan nuansa kedaerahan yang kental.

Di Indonesia, sistem *unicameral* tidak dapat menjangkau negara yang cukup luas ini sehingga DPD RI merupakan kamar kedua setelah DPR, meskipun demikian DPR dan DPD RI adalah lembaga yang dalam pembentukannya merupakan perwakilan rakyat Indonesia, yang kedudukannya jelas sama. Namun, dalam kewenangannya, DPR lebih mengungguli bidang legislasi dan termasuk pengisian jabatan negara, di bandingkan dengan DPD RI. Dapat dilihat bahwa model yang ditunjukkan oleh Indonesia dalam sistem dua kamar yang cenderung *soft (Soft Bicameralism)*.

Tetapi ada yang mengatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia belum dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar karena UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan tidak menempatkan DPR sebagai kamar pertama dan DPD RI sebagai kamar kedua di lembaga perwakilan Indonesia. Akan tetapi DPR dan DPD RI mempunyai kedudukan yang sederajat antara satu dan yang lain dan memiliki fungsi masing-masing walaupun tidak seimbang. Hal ini menyebabkan Abd Rahman¹⁸⁷ menyebut bahwa Indonesia meskipun pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 tetaplah menggunakan sistem satu kamar.

Tetapi, dalam hal kebaruan sistem ketatanegaraan pendukung sistem dua kamar meyakini bahwa kekuasaan satu kamar harus dan perlu dibatasi, karena memberikan peluang untuk melakukan kekuasaan yang cenderung sewenang-

¹⁸⁷ Abd Rahman, “Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia” (Surabaya, Disertasi Universitas Airlangga, 2006). hlm. 76

wenang. Anggota cenderung tergiur dan ditawari dengan situasi dan kondisi politik yang menguntungkan. Sedangkan, di dalam sistem dua kamar senat atau DPD RI dapat menetralkan kecenderungan itu melalui pengawasan yang lebih konkret. Alasan lainnya mengapa sistem dua kamar cocok untuk diberlakukan di Indonesia khususnya adalah, bahwa bikameral dapat memberikan kesempatan kepada provinsi atau negara bagian untuk memajukan kepentingan-kepentingannya¹⁸⁸.

Kehadiran DPD RI dalam sistem perwakilan di NKRI adalah sebagai bentuk kompromi antara konsepsi negara kesatuan yang di anut Indonesia, namun disisi lain ada tuntutan daerah yang menginginkan adanya perwakilan daerah ditingkat nasional yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI karena aspirasi daerah selama ini cenderung diabaikan pemerintah. Pada dasarnya memang Indonesia yang berbentuk negara kesatuan lebih cocok menggunakan sistem satu kamar (unikameral), tetapi karena adanya tuntutan daerah tersebut pasca reformasi dibentuklah DPD RI. Tetapi, penulis memiliki pandangan yang sama dengan apa yang disampaikan Dahlan Thaib dalam pidatonya¹⁸⁹, bahwa MPR merupakan forum bagi DPD RI dan DPR sebagai tempat per naungan atas kewenangan dimiliki oleh lembaga tersebut, hal ini jelas telah disebutkan melalui ST-MPR pada tanggal 9 November 2001.

Namun demikian meskipun negara Indonesia memilih sistem trikameral atau bikameral kehadiran lembaga perwakilan tetap merupakan konsep untuk memberikan pengawasan dalam jalannya pemerintah. Dan menjalankan fungsi

¹⁸⁸ Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. hlm. 319

¹⁸⁹ Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral" (Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: UII Press, n.d.). hlm, 10

yang sama yakni legislasi, pengawasan, anggaran, fungsi pemilihan pejabat publik dan fungsi representatif. Namun pada kenyataannya DPD RI yang nota-benanya sebagai lembaga perwakilan tidak memiliki fungsi yang lazim seperti lembaga perwakilan di negara lain¹⁹⁰.

Kehadiran DPD RI memang tidak dimaksudkan dalam kerangka sistem dua kamar. alhasil, berbagai rumusan tidak hanya rancu secara teknis tetapi juga secara konseptual. Jika di lihat dari pengisian pejabat publik, bahwa tidak ada kewenangan yang diberikan kepada DPD RI, sehingga terjadi amputasi terhadap DPD RI dan terdapat substansi yang anomali bila dilihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan¹⁹¹. Kalau dihubungkan dengan sistem dua kamar semestinya wewenang tersebut ada pada tempat di mana DPR dan DPD RI bernaung¹⁹², lebih-lebih bahwa ini adalah pengisian jabatan birokrasi yang penting sehingga memerlukan pihak di luar unsur politik sebagai *supervisor*. Seharusnya jika berkaca pada kongres di Amerika, MPR dapat digunakan untuk sistem pengisian pejabat publik, yang tentu akan melibatkan DPD RI yang merupakan bagian dari forum MPR tersebut.

Namun. pada kenyataannya DPR hanya memiliki kewenangan tunggal atas penetapan, pemilihan, dan penolakan bagi hampir seluruh pejabat publik. Dalam pembuatan undang-undang alasan yang mendasar DPD RI tidak diberikan kewenangan yang sederajat dengan DPR adalah adanya tarik menarik yang timbul dari ketidakpastian tersebut yang mempengaruhi kecepatan penyelesaian undang-undang yang bersangkutan. Jika ini juga merupakan alasan mengapa DPD RI tidak

¹⁹⁰ Mahmuzar, *Studi Konstitusional Kehadiran DPD Di NKRI.*, *Op.Cit* hlm, 129

¹⁹¹ Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru.*, *Op.Cit.*, hlm 69

¹⁹² Manan., *Ibid.*, hlm 69

dilibatkan dalam pengisian pejabat publik, tentu tidak tepat kiranya. Karena pemilihan pejabat publik dibutuhkan kenetralan dan pengawasan, yang mungkin kedudukan DPD RI berada pada pihak tersebut.

Seharusnya gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif seperti Senat di Amerika Serikat dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan jalannya pemerintahan, bukan hanya persoalan daerah semata. Pada gagasan DPD RI sebagai pengawas jalannya pemerintah inilah secara logika DPD RI harus dilibatkan dalam pengisian pejabat publik. Hal ini merupakan upaya untuk membersihkan prosedur pemilihan pejabat publik yang terlalu politis dan tidak netral.

Jika Indonesia memang menggunakan sistem baru ini sebagai penetrasi dari sistem yang ada di Barat, maka kita dapat mengkomparasi secara sederhana, bahwa di Amerika Serikat sendiri, senat memiliki peran yang lebih besar dibandingkan dengan *House Of Representatif*-nya¹⁹³. Yang mana ini bersifat terbalik dalam implementasi di Indonesia. DPD RI yang mengakomodir masyarakat daerah diberikan kewenangan yang terbatas, sedangkan DPR RI yang memiliki entitas politik yang mungkin hanya berfokus pada kepentingan politik diberikan kewenangan yang cukup luas. Sehingga dalam pengisian pejabat publik, tidak ada satu pun lembaga yang dapat mengawasi dan mengontrol jalannya dan strategi politik apa yang dipakai oleh DPR.

¹⁹³ Mahmuzar, *Studi Konstitusional Kehadiran DPD Di NKRI.., Op.Cit.*, hlm 129

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, DPD RI memiliki kedudukan yang tidak jelas. Apalagi pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan DPD RI tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. DPD RI sama sekali tidak memiliki kekuasaan apa pun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan.

Pada masa lalu melalui kekuasaan yang besar dari MPR, maka dalam praktik-praktik ketatanegaraan yang terjadi selama ini (sebelum perubahan UUD) tidak jarang penggunaannya diselewengkan sebagai sarana memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Dapat dicatat, bahwa pada masa Orde Lama, MPR telah dipakai untuk memperkuat ideologi *Money Politic* dan menyatakan Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup. Hal tersebut terjadi oleh tidak adanya prinsip bikameral yang dianut oleh Indonesia sehingga membuat Indonesia sangat sentralistis dan otoriter.

Kehadiran DPD RI sebagai lembaga baru hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Hal ini terjadi karena paham kedaulatan rakyat selama ini melalui Majelis Permusyawaratan

Rakyat (selanjutnya disebut MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat telah disalahgunakan¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Dekantara, "Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia.", *Op.Cit.*, hlm. 45

BAB III

PEMBAHASAN

A. Keterlibatan Legislatif Dalam Pengisian Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Lembaga legislatif merupakan cerminan dari perwakilan rakyat yang harus mampu merepresentasi keberadaannya dengan rakyat tersebut¹⁹⁵. Lembaga legislatif merupakan *core* inti dari demokrasi. Istilah legislatif berasal dari kata “*legislate*” yaitu membuat undang-undang. Lembaga perwakilan rakyat yang memegang kekuasaan legislatif juga biasa disebut dengan istilah “parlemen”¹⁹⁶. Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan. Parlemen ini juga berkaitan dengan sistem perwakilan atau representasi rakyat dari suatu negara. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu dikenal adanya 3 (tiga) sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi yaitu: 1) Sistem perwakilan politik (*political representative*) 2) Sistem perwakilan teritorial (*teritorial representative*); dan 3) Sistem perwakilan fungsional (*fungsional representative*)¹⁹⁷. Konsep lembaga perwakilan adalah konsep yang memberikan wewenang kepada seseorang atau suatu kelompok untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang

¹⁹⁵ Munadhil Abdul Muqsih, Legislatif Kuat, Demokrasi Stabil?, ‘*Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No. 2 (2020)*, hlm 16

¹⁹⁶ Safa’at, *Studi Perbandingan Di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, Dan Indonesia*. Hlm, 32

¹⁹⁷ Erham, “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.”., “Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945.”., *Op.Cit.*, hlm. 40

lebih besar¹⁹⁸. Di Indonesia menurut fungsi dan kewenangannya, lembaga yang diberikan kedudukan sebagai lembaga perwakilan adalah DPR RI dan DPD RI

Konsep perwakilan yang diterapkan dalam ketatanegaraan Indonesia. Dalam Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa: (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan¹⁹⁹. Berdasarkan Pasal 22E ayat (3) dapat diartikan konsep perwakilan yang digunakan adalah perwakilan politik. Sedangkan, Pasal 22E ayat (4) dapat diartikan menggunakan konsep perwakilan teritorial/daerah karena yang dapat menjadi anggota DPD RI adalah perseorangan bukan dari unsur politik. Adanya perwakilan politik dan perwakilan daerah inilah yang sering dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral²⁰⁰.

Namun, sesuai dengan yang telah penulis paparkan di atas jika legislatif merupakan lembaga perwakilan, maka di Indonesia, lembaga yang diberikan fungsi legislasi adalah DPR RI, seperti yang termaktub dalam pasal 20 ayat (1) yang berbunyi “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*” *juncto* pasal 20A ayat (1) “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*” dan ditegaskan lagi pada pasal 70 Undang Undang No 17 Tahun 2014 Tentang, MPR, DPR, DPD RI, dan DPRD

¹⁹⁸ Erham., *Ibid.*, hlm. 32

¹⁹⁹ *Vide*, Naskah Komprehensi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945-BAB I, hlm 968

²⁰⁰ Mahmuzar, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan* (Bandung: Nusamedia, 2019).

RI (UU MD3) bahwa “*Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.*”, sedangkan DPD RI tidak memiliki fungsi dan kedudukan yang penuh dalam hal legislasi dan hanya terbatas pada pengajuan RUU yang membahas tentang otonomi daerah, sehingga jika merujuk definisi tersebut DPD RI bukanlah legislatif. Namun di dalam pasal 247 UU MD3 mengatakan bahwa “*DPD RI merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara*”, yang menjadi rujukan bahwa kedudukan DPD RI juga merupakan lembaga perwakilan “*territorial*”. Sehingga meskipun DPD RI tidak memiliki fungsi penuh dalam legislasi, tetapi keberadaan DPD RI sebagai lembaga perwakilan memiliki kedudukan hukum yang kuat dan diakui secara yuridis. Sehingga menurut penulis kontradiksi tersebut membuat sistem perwakilan yang digunakan oleh Indonesia, hingga saat ini masih wajar untuk diperdebatkan.

Lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini merupakan representasi dari rakyat seluruh Indonesia, baik daerah maupun pusat. Kebijakan-kebijakan yang dijalankan mestinya mengikuti kehendak sang pemilih. Tidak hanya DPR dan DPD RI saja, pejabat publik yang mengisi birokrasi dan membuat kebijakan-kebijakan pemerintah juga memiliki akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan. Namun, birokrasi tersebut tidak hanya diduduki oleh pejabat publik yang dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi, bagian penting juga diduduki oleh pejabat “politik” yang mewakili kepentingan politiknya. Artinya, selain dari pemilihan langsung oleh rakyat, birokrasi juga diisi

oleh pejabat yang direkomendasikan langsung dari partai politik yang dalam hal ini adalah DPR RI.²⁰¹ Untuk itu pada pembahasan di poin ini penulis akan menjelaskan bagaimana keterlibatan legislatif, dalam mengisi bagian-bagian penting dalam birokrasi tersebut. Secara singkat di dalam UU MD3 dijelaskan beberapa wewenang DPR dalam mengisi jabatan publik yang termaktub dalam pasal 71 UU MD3 huruf j sampai huruf m yang berbunyi sebagai berikut;

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD RI sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD RI atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

²⁰¹Susanto, Prasetianingsih, and Sungkar, "Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.", *Op.Cit.*, hlm 23

- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD RI dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD RI atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD RI;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;

- m. memberikan persetujuan calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden; dan
- n. memilih 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi dan mengajukannya kepada presiden untuk diresmikan dengan keputusan presiden.

Huruf j hingga m merupakan sebagian dari wewenang DPR dalam pengisian pejabat publik, faktanya masih banyak lagi keterlibatan DPR dalam pemilihan pejabat publik baik dari kekuasaan eksekutif, kekuasaan kehakiman, bahkan lembaga negara Independen yang akan penulis jelaskan di bawah ini. Dalam hal ini penulis akan memaparkan keterlibatan legislatif dalam pengisian pejabat publik meliputi beberapa lembaga, penulis membatasi kepada pejabat publik yang diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 serta diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 namun pengaturannya melalui undang-undang, adalah sebagai berikut;

1. Keterlibatan Legislatif Dalam Ranah Kekuasaan Eksekutif

Di dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum amandemen, struktur UUD NRI Tahun 1945 memberikan kekuasaan yang dominan kepada eksekutif (*executive heavy*). Hal itu beralasan karena UUD NRI Tahun 1945 adalah sebuah *supremasi* untuk menjamin sistem pemerintahan yang stabil. Namun kekuasaan yang kuat dari eksekutif tidak berlangsung lama, oleh karena kekuasaan tersebut cenderung bersifat represif dan justru memberikan kekuasaan yang otoriter. Sehingga pada masa reformasi, masyarakat menginginkan pemerintahan yang demokratis, penegakan hukum yang lebih baik, dan pengaturan tentang hak

asasi manusia²⁰². Maka dilaksanakan perubahan-perubahan konstitusi dengan empat tahap yang dikenal dengan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Salah satu perubahan itu ditandai dengan, kewenangan legislatif yang kian bertambah, terutama dalam hal pengisian pejabat publik, sebagai fungsi pengontrol dan sistem *check and balances*. Beberapa perubahan tersebut adalah sebagai berikut;

a. Duta Besar Republik Indonesia

Merujuk pada Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, perwakilan diplomatik adalah kedutaan besar Republik Indonesia dan utusan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan diplomatik di seluruh wilayah negara penerima dan/atau pada organisasi internasional untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan bangsa, negara dan pemerintah Republik Indonesia. maka sebelum suatu negara mengirimkan wakilnya untuk ditempatkan pada negara lain, terlebih dahulu dimintakan persetujuan dari negara asing itu tentang penempatan perwakilan tersebut dan tentang apakah orangnya yang akan dikirimkan sebagai duta-duta besar atau duta dianggap sebagai "*Persona Grata*" atau orang yang disukai.

Persetujuan itu oleh negara asing diberikan dengan surat yang dimanakan "*Agreement*" (Persetujuan)²⁰³. Tugas perwakilan diplomatik adalah menjamin efisiensi dari perwakilan asing di suatu negara, sedangkan

²⁰² Harinto Widjojo, "Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Di Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945" (Thesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2006). hlm. 78

²⁰³ Ireine Tiara Karundeng, "Tugas Dan Fungsi Perwakilan Diplomatik Dalam Melindungi Kepentingan Warga Negara Indonesia Di Negara Lain," *Jurnal Lex Et Societatis*, Volume. VI No. 9 (2018). hlm, 45

seorang pejabat perwakilan menciptakan *goodwill* atau pengertian bersama dan meningkatkan kepercayaan serta kerja sama internasional antar pemerintah dan rakyat dari kedua negara. Selain itu memelihara dan melindungi kepentingan negara dan warga negaranya dalam mengadakan perjanjian (*negotiation*) dengan penilaian dan pengetahuan yang tepat mengenai kondisi-kondisi di negaranya sendiri dan di luar negeri, menyelenggarakan upacara protokol dan konvensi dan persetujuan *treatis* (secara timbal balik).

Seorang diplomat harus mampu membuat laporan dan analisis mengenai kondisi politik, ekonomi dan memberikan bahan-bahan yang penting untuk negaranya serta mampu menunjukkan penilaian yang tepat dalam situasi yang kompleks. Atas dasar kewenangan dan fungsi, duta tentunya merupakan pejabat publik yang kinerjanya cukup penting bagi Indonesia. Sehingga perlu proses pemilihan atau pengangkatan agar perwakilan Indonesia tersebut memiliki integritas dimata dunia²⁰⁴.

Sebelum perubahan, Presiden bisa sesuka hati mengangkat dan memberhentikan seorang duta besar. DPR pada waktu itu tidak memiliki kewenangan/diajak berkonsultasi untuk memberikan masukan tentang siapa yang akan diangkat menjadi duta besar di mana yang bersangkutan akan ditempatkan dan lain sebagainya. Hal tersebut merupakan hak prerogatif Presiden dan sepenuhnya adalah kewenangan Presiden. Namun, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 ketika Presiden akan mengangkat seorang

²⁰⁴ Karundeng., *Ibid.*, hlm. 50

duta besar, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Pertimbangan tersebut juga diperlukan dalam hal penerimaan penempatan duta negara lain²⁰⁵. Pada pasal 13 ayat (1) dijelaskan bahwa “*Presiden mengangkat duta dan konsul*”. Namun, Pada pasal 13 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dikatakan bahwa “*Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*”, kemudian pada pasal 13 ayat (3) menyebutkan bahwa “*Presiden menerima Penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*”²⁰⁶.

Menurut ketentuan yang baru tersebut diisyaratkan bahwa dalam pengangkatan duta besar (dubes) tidak hanya merupakan hak prerogatif Presiden namun juga melibatkan peran DPR untuk memberikan pertimbangan dubes yang akan ditempatkan di suatu negara oleh pemerintah, harus terlebih dahulu melalui dengar pendapat yang dilakukan DPR²⁰⁷, hal ini merupakan bentuk pengawasan antar lembaga negara atau dalam istilah melaksanakan sistem *check and balances*²⁰⁸.

Pada pembahasan perubahan tersebut yang terdapat dalam Naskah Komprehensif Buku IV Jilid I, ada beberapa alasan yang mendasari

²⁰⁵ *Vide*, Naskah Komprehensif Buku IV Jilid 1, hlm. 642

²⁰⁶ *Vide*, UUD 1945

²⁰⁷ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003). hlm. 129

²⁰⁸ Lanang Sakti, “Implikasi Yuridis Pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Pengangkatan Duta Dan Konsul Oleh Presiden,” *Jurnal Fundamental Justice* Volume 3, No. 1 (2022). hlm. 54

pengangkatan duta besar dan duta negara lain harus melalui pertimbangan DPR, yang disampaikan dari berbagai fraksi yakni sebagai berikut;

1. F-PG melalui juru bicaranya Hatta Mustafa mengatakan bahwa hal ini didasari untuk menyingkirkan orang atau menempatkan orang yang tidak diplomat karier sehingga buruk dimata dunia, dan Indonesia tidak bisa berbuat banyak. Untuk itu perlu pertimbangan betul-betul karena dubes itu mewakili negara Indonesia.
2. F-PDU Oleh Asnawi Latief, mengatakan agar tidak adanya istilah didubeskan.
3. F-TNI di wakili oleh Hendi Tjaswandi di sini mengatakan adanya keterkaitan dengan pemberdayaan DPR dan meningkatkan kualitas dari duta dan konsul sehingga ada suara-suara atau saran-saran untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya.
4. F-PDKB wakili oleh Gregorius Seto Harianto ini bagian daripada upaya bersama untuk menata kekuasaan Presiden, khususnya di dalam kerangka meningkatkan kinerja dan sekaligus demokratisasi. Bahwa selama ini pengangkatan duta dan konsul sering tidak sesuai dengan kualitas yang diharapkan. Apalagi pada akhir-akhir ini dengan timbulnya masalah Timor-Timur, menunjukkan adanya kelemahan diplomasi duta dan konsul yang mungkin perlu ditingkatkan.
5. Hatta Radjas dari Fraksi Reformasi duta dan konsul ini terkesan merupakan pos akomodasi daripada orang-orang tertentu sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi itu sangat terabaikan. Oleh sebab itu,

hal ini penting sekali. Bahkan, nantinya diharapkan agar di DPR nanti itu ada semacam suatu pembahasan kriteria konsul dan kriteria duta besar.

6. Yusuf Muhammad dari F-KB juga memaparkan alasan agar pengangkatan seorang duta murni karena kualitas dan kemampuan orangnya, bukan karena ingin menyingkirkan orang-orang tertentu sehingga dalam pengangkatannya, Presiden memerlukan pertimbangan DPR. bahwa orang-orang yang mendapatkan kesempatan menjadi duta besar itu selalu dikesani dengan didutabesarkan dalam konotasi yang negatif. Oleh karena itu, di samping apa yang disampaikan tentang kualitas dan kepentingan-kepentingan mengangkat kembali kemampuan diplomasi dari para duta besar.

Penulis melihat apa yang disampaikan di atas tentu merujuk pada sikap ke sewenangan Presiden untuk mengangkat perwakilan negara Indonesia terhadap negara lain sebelum perubahan. Sehingga perlu adanya pertimbangan khusus yang diberikan oleh DPR agar supaya perwakilan Indonesia, memiliki integritas dimata dunia. Hal ini juga merupakan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan. Pada hasilnya, hanya duta yang diangkat oleh Presiden kemudian melalui pertimbangan DPR, dan juga penempatan duta negara lain. Hasil dari pembahasan tersebutlah menjadikan pasal 13 ayat (2) yang termaktub di dalam UUD NRI 1945 pada saat ini.

c. Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri)

Polisi Republik Indonesia (POLRI) menduduki posisi sebagai aparat penegak hukum sesuai dengan prinsip *diferensiasi fungsional* yang digariskan KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) kepada Polri dan diberikan peran berupa kekuasaan umum menangani kriminal di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Di dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Polri berperan melakukan kontrol kriminal dalam bentuk investigasi penangkapan-penahanan-pengeledahan penyitaan. Kewenangan-kewenangan tersebut telah diatur dalam KUHAP²⁰⁹.

Sebagai salah satu aktor penegak hukum, Polri berkewajiban menjaga keamanan, ketertiban masyarakat, perlindungan, pengayoman dan pelayan terhadap masyarakat. Sehingga, kewajiban itu ditanggungjawab oleh Kapolri (Kepala Kepolisian Republik Indonesia) Sesuai dengan pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, “Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggung jawab penyelenggaraan fungsi kepolisian”

Pada BAB XII tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara, tepatnya pada pasal 30 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, diamanatkan bahwa “*Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia Kepolisian Negara*

²⁰⁹ Atho Bin Smith and Maarthen Y Tampanguma, “Independensi Polri Sebagai Penyidik Tindak Pidana Umum Berdasarkan Kuhap,” *Lex Crimen*, Volume. VII, No. 3 (Mei 2018). hlm.15.

Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang". Sehingga aturan tersebut termaktub di dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pada pasal 11 ayat (1) dikatakan bahwa "*Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*", pada ayat selanjutnya "*Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya*".

Prosedur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri yang diatur dalam undang-undang tersebut melibatkan DPR RI sebagai lembaga perwakilan. Adanya keterlibatan DPR RI ini memberikan penegasan bahwa Kepolisian RI merupakan alat negara yang hanya diperuntukkan demi kepentingan negara pula, bukan untuk kepentingan pihak-pihak tertentu seperti kekuasaan, baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif²¹⁰

Keharusan mendapat persetujuan dari DPR dimaksudkan sebagai kontrol terhadap kebijakan pemerintah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Presiden dalam hal ini hanya berhak mengajukan calon Kapolri

²¹⁰ Proses Pembahasan RUU Tentang Kepolisian Negara (Pembicaraan Tingkat II), hlm 130-131. <https://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/747> diakses , 3 Maret 2023.

kepada DPR. Pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan untuk melaksanakan *sistem check and balances* antar lembaga negara²¹¹.

d. Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Sama halnya seperti Kapolri, amanat tentang pengaturan TNI diuraikan pada pasal 30 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, bahwa *“Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang”*.

TNI merupakan alat negara untuk melindungi, memelihara kedaulatan yang dipimpin oleh Panglima TNI. Berkaitan dengan pengerahan serta penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Pengaturan tentang TNI termaktub dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, pada pasal 13 ayat (1) *“TNI dipimpin oleh seorang panglima”* lalu, ayat (2) dikatakan

²¹¹ Abdul Rahman Kanang, “Konstitusionalitas Persetujuan DPR Dalam Pengangkatan Kapolri Oleh Presiden (Menyoal Letak Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Presidensial),” *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* Volume 7, No. 2 (December 17, 2018) hlm. 305.

bahwa “Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Tidak hanya itu pada ayat (5) “Untuk mengangkat Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Presiden mengusulkan satu orang calon Panglima untuk mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Persetujuan DPR adalah pendapat berdasarkan alasan dan pertimbangan yang kuat tentang aspek moral dan aspek-aspek kemampuan profesi. Untuk itu TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan pada kebijakan dan keputusan politik “Negara”. Maksudnya adalah, keputusan politik pemerintah yang dalam hal ini Presiden bersama DPR untuk mengerahkan dan menggunakan kekuatan TNI beserta komponen pendukungnya untuk menghadapi ancaman militer dan/atau ancaman bersenjata yang dapat mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan bangsa. Sehingga dengan demikian Panglima TNI tidak boleh memunculkan arogansi dan menimbulkan *abuse power*, karena dalam tugasnya tersebut dia ada persetujuan Presiden dan DPR dan juga dalam hal pengangkatan dan pemberhentian, hal tersebutlah yang membuat TNI harus melalui persetujuan DPR. Karena kekuatan TNI ini berkaitan dengan kedaulatan NKRI²¹². Pengaturan terkait dengan pengangkatan Panglima

²¹² Proses Pembahasan Undang-Undang Tentang Tentara Negara Indonesia, diakses, 3 Maret 2023 <https://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/918>

TNI tidak lagi sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden, hal ini bermaksud sebagai bentuk mekanisme *check and balances* agar adanya saling kontrol antara lembaga lainnya agar tidak adanya diktatorisme, dan timbulnya pengawasan antar lembaga biasanya disebut sebagai *checking power wit power*²¹³.

d. Bank Indonesia

Bank Indonesia adalah Bank Sentral Indonesia yang independen dalam melaksanakan wewenangnya bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak lain²¹⁴. Yang melaksanakan tugas dan wewenang Bank Indonesia tersebut adalah Dewan Gubernur²¹⁵. Dalam pengisian jabatan Dewan Gubernur tersebut, diatur dalam Undang-Undang No 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia, pada pasal 41 ayat (2) bahwa “*Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*”. Sebelum perubahan pada pasal 41 UU No 3 Tahun 2004 tersebut, Dewan Gubernur diangkat oleh Presiden atas usulan Dewan Moneter, sebagaimana yang termaktub pada pasal 15 ayat (3) Undang-Undang No 13 Tahun 1968 Tentang Bank Sentral yang berbunyi “*Gubernur dan Direktur diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Moneter untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Setelah waktu itu berakhir, yang bersangkutan dapat diangkat kembali*”. Lalu, setelahnya dibuatlah

²¹³ Dewi Retno Sari and Yudi Widagdo Harimurti, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima TNI Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil,” *Inicio Legis* Volume 2, No. 2 (November 30, 2021): 122–35, <https://doi.org/10.21107/il.v2i2.12680>. Hlm. 124

²¹⁴ *Vide*, Pasal 4 ayat (2) UU No 3 Tahun 2004.

²¹⁵ *Vide*, Pasal 38 ayat (1) UU No 3 Tahun 2004.

perubahan bahwa atas keindependensian BI maka pengangkatan Dewan Gubernur haruslah melalui persetujuan DPR. Aturan itu mulai muncul pada UU No 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Alasannya, bahwa independensi Bank Indonesia tidak didukung oleh akuntabilitas publik yang memadai, sehingga perlu diberi perhatian. Pada saat itu kinerja Bank Indonesia dalam persoalan BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) telah banyak terjadi penyimpangan akibat lemahnya akuntabilitas publik.

Meskipun pimpinan Bank Indonesia ini diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR RI, fungsi dan kewenangan Bank Indonesia harus berada pada taraf independen dan mandiri, tanpa ada tekanan dari pemerintah. Pemerintah hanya melakukan pengawasan bagi kewenangan yang dilakukan oleh pimpinan Bank Sentral Indonesia, keterlibatan DPR dalam rekrutmen pejabat publik itu sebenarnya hanya penjalanan dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 atau untuk melaksanakan sistem *check and balances*²¹⁶.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa, peran DPR terlebih dalam fungsi pengawasan mengalami perubahan besar setelah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sejak Sidang Umum MPR 1999²¹⁷. Dengan fungsi pengawasan yang dimiliki legislatif misalnya, menjadikan setiap kebijakan pemerintah yang akan dibuat maupun akan dilaksanakan harus terlebih dahulu

²¹⁶ Ari Wirya Dinata, "Bank Sentral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal UBELAJ*, Volume 1, No. 1 (April 2017). hlm. 78

²¹⁷ Sari and Harimurti, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima TNI Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil.", *Op.Cit.*, hlm. 54

mendapat persetujuannya. Hak prerogatif yang dimiliki presiden semakin sempit karena di sisi lain DPR menempatkan diri sebagai lembaga penentu kata-putus dalam memberi persetujuan dan beberapa pertimbangan terhadap agenda-agenda pemerintah. Kewenangan yang dapat dilakukan sendiri oleh presiden tanpa perlu meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain (terutama kepada DPR) nyaris sudah tidak ada lagi, selain yang diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengenai pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri negara. Dengan demikian, saat ini tidak ada lagi hak presiden yang benar-benar menjadi hak prerogatif, dan dapat dilakukan tanpa persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain²¹⁸. Padahal Indonesia menganut sistem Presidensial yang dalam hal tersebut Presiden diberikan hak prerogatif untuk menjalankan kewenangannya dalam mengangkat atau memberhentikan personilnya tanpa adanya keharusan mendapatkan persetujuan dari kekuasaan lembaga lain yakni DPR²¹⁹.

Kenyataan yang berkembang menunjukkan adanya fenomena baru terhadap peran lembaga perwakilan tersebut. Peran DPR seakan disulap dari yang tak berdaya tatkala berhadapan dengan pemerintah, tiba-tiba berubah menjadi lembaga yang kuat terutama dalam fungsinya mengawasi gerak-gerik keberadaan lembaga eksekutif²²⁰. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya “Reduksi Kekuasaan

²¹⁸ Abdul Rahman Kanang, “Konstitusionalitas Persetujuan Dpr Dalam Pengangkatan Kapolri Oleh Presiden (Menyoal Letak Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Presidensial),” *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* Volume 7, No. 2 (December 17, 2018): 305, <https://doi.org/10.24252/ad.v7i2.7245>. hlm. 307

²¹⁹ Dewi Retno Sari and Yudi Widagdo Harimurti, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima TNI Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil,” *Inicio Legis* Volume 2, No. 2 (November 30, 2021): 122–35, <https://doi.org/10.21107/il.v2i2.12680>. hlm. 124

²²⁰ Lanang Sakti, “Implikasi Yuridis Pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Pengangkatan Duta Dan Konsul Oleh Presiden,” *Jurnal Fundamental Justice* Volume 3, No. 1 (2022). hlm. 54

Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang”, bahwa gejala penambahan kewenangan atau penumpukan kekuasaan pada DPR di satu segi baik dan positif, tetapi di segi lain dapat pula menimbulkan kekhawatiran tersendiri. Apalagi dikaitkan dengan aura *euphoria* dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR cenderung meluap-luap seperti tidak dapat dikendalikan dan belum tentu sehat²²¹. Pengawasan yang diberikan kepada DPR RI tersebut menjadikan DPR satu-satunya lembaga yang menjadi tempat pengambilan keputusan dalam ketatanegaraan, tanpa adanya pengawasan dari dalam DPR RI itu sendiri, sehingga dapat menimbulkan gerakan politis yang belum tentu dapat menjamin keadilan bagi masyarakat.

Padahal setelah amandemen lembaga perwakilan yang dianut oleh Indonesia, tidak menempatkan DPR RI lembaga satu-satunya, tetapi ada lembaga lain yang merupakan perwakilan dari rakyat daerah, yakni DPD RI. Hal ini sejalan dengan apa yang dimaksudkan oleh legislatif sebagai lembaga perwakilan yang dianut oleh Indonesia, yang mana pada naskah komprehensif bagian pembahasan, F-PG (Fraksi Partai Golkar) melalui juru bicaranya T.M. Nurlif, menyampaikan pendapat akhir mengenai sistem perwakilan dua kamar yang menurut F-PG adalah pengejawantahan kedaulatan rakyat²²²

“Paham kedaulatan rakyat diejawantahkan dalam sistem perwakilan dua kamar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian sistem perwakilan selain mewakili rakyat juga menjangkau aspirasi kepentingan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sini pentingnya keberadaan DPD RI di samping keberadaan DPR yang telah ada selama ini”.

²²¹ Jimly Asshiddiqie, *Reduksi Kekusaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)* (Malang: UMM Press, 2002). hlm, 48.

²²² *Vide*, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku III- Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid I, hlm. 492

Dalam sistem dua kamar tersebut, DPR tidaklah lembaga satu-satunya, tetapi lembaga lain di antara kamar lainnya. Tetapi dalam uraian di atas, DPD RI tidak diberikan ruang untuk ikut serta memberikan pengawasan terhadap jalannya pemerintah. Hal inilah yang menurut penulis membuat tidak adanya jaminan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral, seperti mekanisme yang dijalankan pada negara lain.

Misalnya, jika dilihat dari praktik yang dianut oleh Amerika Serikat hak untuk memberikan konfirmasi atas pengangkatan pejabat publik tertentu oleh Presiden disebut dengan *right to confirm*, artinya, kewenangan DPR hanya sebagai fungsi pengawasan politis. Tetapi pada praktik yang dijalankan oleh Indonesia, *right to confirm* seolah berubah menjadi *right to elect* dan bahkan menjadi *right to select* atau *right to test*²²³. Sehingga fungsi yang politis itu berubah menjadi fungsi yang teknis, DPR RI dewasa ini menjadi lembaga yang ikut serta memilih secara langsung hampir seluruh pejabat publik melalui uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Selain yang sudah dipaparkan dalam penelitian ini pejabat publik lainnya adalah, Komisi Informasi Pusat, Komisi Penyiaran Indonesia, Dewan Pengawas LPP TVRI, Dewan Pengawas LPP RRI, Badan Pengawas Pemilu, Komisi Ombudsman, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Komnas HAM, Komisi Kejaksaan, Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Dewan Energi Nasional, PPH Migas, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, Komisi Perlindungan Anak Nasional²²⁴.

²²³ Dinata, "Bank Sentral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.", *Op.Cit.*, hlm. 78

²²⁴Lili Romli, "Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945" *Jurnal Politica*, Volume 3, No. 2 (2012). hlm, 212

2. Keterlibatan Legislatif Dalam Ranah Kekuasaan Kehakiman

Bentuk independen dari kekuasaan kehakiman dapat dilihat dari beberapa konsep yang usulkan oleh Lagon yang dikutip dalam buku Idul Rishan “Kebijakan Reformasi Keadilan”, bahwa ada dua konsep independen menurut Lagon. *Pertama*, secara fungsional, yakni dalam hal memutuskan perkara, Hakim Agung haruslah bebas dari segala tuntutan dan tekanan serta pengaruh dari cabang kekuasaan lain. Bentuk yang *kedua* dapat dilihat dari independen secara struktural, bahwa lembaga kekuasaan ini tidak berada pada pengaruh kekuasaan pemerintah. Misalnya, adalah mekanisme pengangkatan dan pemberhentian hakim. Hal yang sama juga datang dari pendapat Ibnu Sina Chandranegara²²⁵ bahwa independensi pengadilan di Indonesia terdiri dari dua bentuk, *pertama* adalah independensi institusional yang merupakan bentuk kemerdekaan kelembagaan organisasi, administrasi, finansial badan peradilan. Dan pada bentuk *kedua*, independensi meliputi aspek jabatan yang dijamin dari pengaruh dan tekanan politik dalam bentuk sistem pengangkatan, pembinaan, sampai dengan proses pemberhentian. Hal ini ditekankan pula oleh Erhard Blankenburg bahwa independensi peradilan tidak hanya dilihat dari imparsialitas tetapi juga keterputusan relasi dengan para aktor politik.

Hal ini menimbulkan praktik yang kurang sehat, karena kekuasaan kehakiman dapat dipolitisasi, padahal MA merupakan puncak dari perjuangan keadilan bagi masyarakat Indonesia. Pelaksanaan peran hakim selalu adanya perjuangan untuk melepaskan diri dari pengaruh sosial, kooptasi kekuasaan,

²²⁵ Ibnu Sina Chandranegara, 2018 *Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Transisi Politik*, dikutip dari Idul Rishan, *Keijakan Reformasi Keadilan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2019)..., *Ibid.*, hlm. 115

permainan lobi politik, atau arus ekonomi yang kuat. Pengaruh atau tekanan dari luar yang memengaruhi inilah yang sering menjadi penyebab hakim kehilangan kejujuran, mengorbankan kewibawaan dan profesionalitasnya untuk penyelesaian sengketa sehingga sering kali menghasilkan putusan yang tidak selaras dengan nilai keadilan masyarakat²²⁶.

Pada ranah Kekuasaan Kehakiman, calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Dalam rangka memberikan persetujuan itu, DPR lalu melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*)²²⁷. Seperti yang termaktub dalam pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan KY untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*”²²⁸. Dalam kekuasaan kehakiman DPR diberikan mandat langsung untuk berwenang dalam proses pengisian jabatan Hakim Agung oleh konstitusi yang diatur melalui UUD NRI Tahun 1945.

Keterlibatan DPR dalam pengisian Hakim Agung ini, lagi-lagi merupakan manifestasi dari demokrasi pasca reformasi dan upaya untuk mewujudkan keinginan menciptakan *balancing of power* dalam sistem demokrasi pemerintahan yang dicita-citakan di Indonesia, yang dalam beberapa dekade terakhir, hal itu tidak

²²⁶ Umi Laili, “Peran Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Pelanggaran Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim.” *Jurnal Legalitas*, Volume. 2, No. 1, (Juli 2017). hlm. 22

²²⁷ Romli, “Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD1945.”, *Op.Cit.*, hlm. 124

²²⁸ *Vide*, Pasal 24A UUD 1945 Setelah Amandemen

tampak dalam praktik ketatanegaraan Indonesia karena adanya hegemoni kekuasaan yang dominan pada Presiden²²⁹.

Keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan Hakim Agung direpresentasikan sebagai bentuk perwujudan partisipasi rakyat secara tidak langsung melalui anggota DPR. Partisipasi merupakan salah satu dimensi dalam sistem demokrasi liberal. DPR berperan untuk memberikan persetujuan dalam bentuk *approve* dan *disapprove*, dan Presiden mengesahkan calon Hakim Agung terpilih. Hal ini merupakan upaya untuk melaksanakan sistem *check and balances* antar lembaga. Dalam pemilihan Hakim Agung KY juga berperan dalam pengisian jabatan Hakim Agung agar menegakkan independensi dari peradilan, sehingga KY sebagai lembaga independen merupakan pilihan alternatif untuk meminimalisir terjadinya politisasi.

Sebelumnya, DPR bukanlah lembaga yang memiliki hak konfirmasi semata, namun hak untuk memilih dari nama calon hakim agung yang diusulkan oleh KY. Hal tersebut dapat dilihat pada Undang-Undang No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung pasal 8 ayat (2) "*calon hakim sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dipilih Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial*". Frase "dipilih" inilah kemudian menjadi *problem*, bahwa pemilihan Hakim Agung dapat di politisasi oleh DPR yang memiliki kekuasaan tersebut. Namun, berkat Putusan MK No 27/PUU-XI/2013 yang mana putusan ini melahirkan pemaknaan kembali tentang kewenangan DPR yang semula "dipilih"

²²⁹ H Ismail Mz, "Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Hakim Agung Dan Hakim Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ganec Swara* Volume. 16, No. 1 (Maret 2022) n.d., 10. hlm. 1428

“menjadi persetujuan”²³⁰ sebagaimana yang telah termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 sekarang ini.

Dalam kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara²³¹. Sehingga organ yang menjalankannya haruslah berintegritas dan independen. Artinya, kekuasaan kehakiman dalam menjalankan tugasnya harus terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Tetapi hal ini dengan pengecualian, bahwa dalam hal Presiden dapat berwenang memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945), yang diatur dalam Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 yang dalam penjelasannya berbunyi: *"kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka; artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah"*. Hal pengecualian tersebut dipertegas oleh Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: *"segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945"*²³².

Kemandirian dari Hakim Agung ditentukan pula dari proses pemilihannya. Jika pemilihannya berintegritas maka penjalanan fungsinya pun demikian²³³. Seleksi Hakim Agung merupakan faktor penting dalam teori independensi peradilan. Pentingnya mekanisme pemilihan hakim maupun Hakim Agung dalam konteks menjaga independensi peradilan, terkait bagaimana mencegah masuknya

²³⁰ Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 176

²³¹ Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm. 197

²³² *Vide*, Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

²³³ Mz, “Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Hakim Agung Dan Hakim Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Ketatanegaraan Indonesia.”, *Op.Cit.*, 1458

kepentingan lain dan intervensi politik dalam pemilihan hakim²³⁴. Namun, pernyataan tersebut dikhawatirkan oleh penulis, karena pengisian jabatan Hakim Agung, harus melalui persetujuan DPR tanpa pengawasan dari DPD RI yang memungkinkan terjadinya keterikatan politik. Hal tersebut akan mengacaukan kedudukan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang independen dan berkeadilan.

Perspektif ini memberikan pijakan bahwa keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan Hakim Agung akan melahirkan keputusan politik. Keputusan politik inilah yang kemudian harus mempunyai pengawasan dari dalam, sehingga tetap terjaganya akuntabel dan integritas dari DPR untuk tetap mempertahankan demokrasi. Sehingga penulis melihat diperlukannya keterlibatan DPD RI dalam fungsi pengawasan tersebut yang merupakan perwakilan dari non partai politik. Karena menurut Anthony Blackshield, pemilihan Hakim Agung itu politis, terdapat tiga hal politisasi yang terjadi pada sistem peradilan. *Pertama* adalah pemerintah atau parlemen memilih Hakim Agung yang memiliki sikap politik sama dengan mereka. *Kedua*, calon Hakim Agung tersebut sendiri merupakan anggota parlemen dan aktif dalam partai politik. *Ketiga*, pemilihan Hakim Agung atas balas jasa politik. Sehingga ketiga hal ini kemudian mengganggu independensi dari kekuasaan kehakiman.

Agar upaya politisasi itu dapat diatasi maka di sini peran DPD RI untuk ikut serta dalam hal pengisian Hakim Agung. Karena, menurut sistem perwakilan yang sudah penulis jelaskan pada BAB II, pasca amandemen, lembaga perwakilan tidak menempatkan DPR sebagai lembaga satu-satunya. Melainkan, ada lembaga lain

²³⁴ Rishan, *Pertarungan Politik, Realitas Hukum, & Egosentrisme Kekuasaan*. Hlm. 116

yang juga merupakan manifestasi dari aspirasi rakyat daerah yang tidak terlibat dalam kepentingan politik, yaitu DPD RI. Tetapi dalam hal pengisian Hakim Agung ini, DPD RI tidak juga diberikan kewenangan untuk ikut serta sebagai lembaga pengawasan. Padahal aspirasi dari suara rakyat itu sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disebut (MPR). MPR terdiri dari dua lembaga yang mewakili rakyat dari aspek politik dan non politik, yakni DPR dan DPD RI. Tergabungnya kedua lembaga ini adalah implementasi dari seluruh suara rakyat dari berbagai golongan. Jika dalam pengisian hakim agung hanya DPR yang diberikan kewenangan sebagai aspirasi rakyat, maka penulis berpendapat, aspirasi rakyat tersebut belum mewakili seluruh golongan. Dalam buku Ni'matul Huda dengan judul "Politik Ketatanegaraan Indonesia" bahwa susunan MPR mengalami perubahan. Sebelum diubah pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut; "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh undang-undang*"

Uraian di atas sudah tampak bahwa anggota MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah sebagai perluasan. Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya termasuk kepada unsur politik, tetapi juga termasuk kepada seluruh aspirasi masyarakat dari berbagai golongan. Sehingga MPR dapat dikatakan perwakilan dari seluruh rakyat Indonesia²³⁵. Sekarang aturan tersebut berubah menjadi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat*

²³⁵ Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia...*, Op.Cit., hlm. 256

terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Artinya, golongan tadi diubah melalui lembaga yang konkret yakni DPD RI, agar dapat membawa aspirasi rakyat daerah ke pusat. Namun, *original intent* dari pasal tersebut tentu masih sama, agar membuat MPR benar-benar menjadi penjelmaan dari suara rakyat Indonesia, dari pusat hingga daerah.

Sehingga setelah perubahan tersebut tampak seperti Indonesia menganut sistem perwakilan dua kamar (bikameral), namun pada dasarnya kedua kamar tersebut harus memiliki kedudukan yang sederajat. Sederajat di sini di pahami oleh penulis, satu sama lain saling mengontrol, tidak ada yang lemah dan tidak pula ada yang kuat, hal ini yang akan membentuk sistem *check and balances*. Tetapi pada praktiknya sejauh penulis teliti, DPD RI tidak diberikan peran yang sama dan kekuatan yang sama seperti DPR dalam hal pengisian pejabat publik terkhusus pada kekuasaan kehakiman ini.

3. Keterlibatan Legislatif Dalam Kekuasaan Lembaga Independen

Menurut Fabrizio Gilardi dalam bukunya yang berjudul "*Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*" ada beberapa indikator yang menyebutkan bahwa lembaga negara disebut independent apabila "*five dimensions seem especially relevant, namely, the status of the agency head, that of the members of the management board, the relationship with government and parliament, financial and organizational autonomy, and*

regulatory competencies”²³⁶ Dari beberapa indikator tersebut hubungan lembaga independen dengan pemerintah dan parlemen merupakan salah satu aspek untuk menilai apakah lembaga negara tersebut independen atau tidak.

Sejalan dengan itu, Fabrizio menyatakan bahwa tujuan pembentukan lembaga Independent ini terdiri dari tiga hal. Pertama, “*credibility argument: policy makers delegate powers to independent regulators so as to increase the credibility of their policies*”. Kedua, “*Political uncertainty: policy makers delegate powers to independent regulators in order to prevent future policy makers from influencing regulatory policy*”, Ketiga, “*the institutional context matters. To the extent that institutions promote policy stability, both the credibility and the political uncertainty problem are somewhat mitigated*”. Menurut hemat penulis, dari pendapat Fabrizio tersebut bahwa pembuat kebijakan sengaja mendelegasikan kekuasaan tersebut kepada lembaga independen untuk membuat kebijakan tersebut terlihat kredibel. Karena lembaga ini diyakini sebagai lembaga independen maka didelegasikanlah kekuasaan yang mungkin saja bersifat politis agar terlihat independen. Hal ini penulis yakini sebagai bias dari kekuatan politik. Karena di belakangnya, membuka hubungan langsung lembaga independen dan partai politik. Tentu saja kredibilitas lembaga independen tersebut masih wajar untuk dipertanyakan dan diragukan.

Tetapi, berbeda dengan pendapat Idul Rishan dalam bukunya “Hukum dan Politik Ketatanegaraan”, yang mengutip pendapat Milakovich dan Gordon, William

²³⁶ Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe* (USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2008). hlm. 56

F Fox Jr, bahwa tujuan pembentukan lembaga negara independen tersebut adalah sebagai akibat dari modernisasi dan perubahan sosial yang sangat pesat dalam masyarakat. Sehingga konsep lembaga negara yang konvensional yang dipaparkan oleh Montesquie tentang “Trias Politica” sudah tidak relevan. Negara butuh lembaga negara yang lain sebagai penunjang tiga cabang kekuasaan tersebut. Kedua pendapat ini menunjukkan adanya perbedaan perspektif, Milakovich dan Gordon, William F Fox Jr, memaparkan tujuan yang lebih empiris dan sosiologis, sedangkan tujuan yang disampaikan oleh Fabrizio lebih bersifat tujuan politis. apa pun *original intent* dari tujuan pembentukan lembaga independen tersebut, menurut penulis, lembaga yang mandiri harus terlepas dari kekuasaan pemerintah dan terlepas dari praktik politisasi baik itu dari fungsi pelaksanaannya maupun proses pengisian jabatannya.

Di bawah ini penulis akan menjabarkan beberapa lembaga negara yang proses pengisian jabatannya dilakukan oleh lembaga politis. Seperti poin pertama, penulis membatasi lembaga independen yang dimaksud adalah lembaga negara yang di atur di UUD NRI Tahun 1945 dan disebutkan di dalam UUD NRI Tahun 1945 namun diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Hal tersebut adalah sebagai berikut;

a. Komisi Yudisial (KY)

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial menyatakan, “*Komisi Yudisial mempunyai*

peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim”

Pasal 13 menyatakan bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

- a. mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- b. menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- c. menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan
- d. menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

- a. melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
- b. melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
- c. menetapkan calon Hakim Agung; dan
- d. mengajukan calon Hakim Agung ke DPR

Dalam hal menjangar calon hakim agung, KY melakukan serangkaian seleksi administrasi dan seleksi terhadap kualitas dan kepribadian seperti yang ditentukan dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 18

UU KY yang juga ikut melibatkan masyarakat. Dari ketentuan tersebut di atas, sangat jelas KY mempunyai tugas yang berat dalam menjaring calon Hakim Agung yang berkualitas yang diyakini mempunyai integritas yang tinggi terhadap penegakan hukum dan keadilan di Indonesia²³⁷.

Sesuai dengan pasal 24B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "*Komisi Yudisial diangkat dan di berhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*". Hal yang sama juga termaktub dalam pasal 27 ayat (1) UU No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial yang berbunyi "*Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR*". Sesuai dengan konsiderans UU *a quo*, bahwa Komisi Yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan Hakim Agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipasi guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim. Independensi peradilan merupakan hal yang mutlak harus dijamin dalam kekuasaan kehakiman²³⁸. Komisi Yudisial merupakan runtutan organ yang ikut serta menunjang keindependensian kekuasaan kehakiman tersebut, sehingga secara otomatis, bentuk independen itu melekat juga kepada KY.

Selanjutnya dapat dilihat bahwa pengisian jabatan di lingkungan peradilan tidak luput dari kekuasaan DPR. Sehingga bentuk independensi

²³⁷ Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013, hlm. 49

²³⁸ Rishan, *Pertarungan Politik, Realitas Hukum, & Egosentrisme Kekuasaan...*, *Op.Cit.*,

yang dipaparkan dalam tulisan ini, jelas ditabrak dalam lingkup peradilan. Bahwa independensi dari kekuasaan kehakiman dapatlah dilihat dari proses pemilihan dan pemberhentian yang bebas dari tekanan kekuasaan pemerintah dan politik. Ketidakindependensian tersebut tidak hanya berhenti dalam ranah kekuasaan kehakiman, tetapi seperti paparan di atas, pada lembaga independen sekalipun yang berwenang sebagai pengawas etika kekuasaan kehakiman pun tidak luput dari kekuasaan politik dan kekuasaan pemerintah. Sehingga adanya keterikatan politik antar ketiga lembaga ini, kemudian melahirkan *circle* yang bersifat politis.

Sejatinya hakim dalam menjalankan fungsinya harus sesuai dengan kode etik, hakim yang bermartabat dan berintegritas juga akan melahirkan putusan yang adil dan imparial. Hal inilah yang menjadi peran dari KY untuk terus mengawasi perilaku hakim, agar tetap melaksanakan fungsinya dengan baik. Tetapi, apabila kekuasaan tersebut dipengaruhi oleh keputusan politik, melalui pengisian pejabat publik ini, tentu akan membuat keterikatan antar yang dipilih dan memilih. Sehingga kedua lembaga yang saling berintegrasi tersebut dapat dipolitisasi. Hal inilah memerlukan lembaga non partai politik untuk dapat mengawasi kekuatan politik, agar tetap berada pada taraf independen dan netral. Kedudukan KY yang mandiri sebagai suatu komisi negara yang tidak berada di bawah pengaruh Mahkamah Agung ataupun tidak dikendalikan oleh cabang kekuasaan negara lainnya menjadi sangat penting untuk menentukan calon Hakim Agung yang beretika.

b. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang bersifat bebas dan mandiri, karena dalam sistem ketatanegaraan, BPK berada dalam posisi yang rawan dengan korupsi dan benturan kepentingan. Maka, BPK mempunyai kekuasaan yang tidak dapat dipengaruhi oleh pihak mana pun, terlebih lagi partai politik²³⁹. Sebagai salah satu bentuk prinsip *checks and balances*, proses pengisian jabatan anggota BPK dilakukan oleh beberapa lembaga negara lainnya. DPR berwenang dalam memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD RI. Kemudian anggota terpilih tersebut diresmikan oleh Presiden. Maka, kekuasaan DPR lebih kuat dibanding kekuasaan DPD RI dan Presiden.

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, pengisian anggota BPK oleh DPR tidak diatur. Hasil amandemen pengisian anggota BPK diatur dengan membuat aturan baru, yakni menambah pasal di mana dalam pasal tersebut anggota BPK dipilih oleh DPR. Pasal 23F UUD NRI 1945 hasil amandemen menyebutkan, “*Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden*”²⁴⁰. Namun sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 pengaturan tentang BPK diatur oleh Undang-Undang No 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa

²³⁹ Salsa Yaumul Akbari and Ninuk Wijiningsih, “Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan,” *Reformasi Hukum Trisakti* Volume. 4, No. 4 (July 23, 2022): 847–62, <https://doi.org/10.25105/refor.v4i4.14107>. hlm. 848

²⁴⁰ Romli, “Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945.”, *Op.Cit.*, 125

Keuangan, pada pasal 7 diatur “Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat” dan sekarang dicabut dengan Undang-Undang No 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pengaturan tentang pengisian anggota BPK dalam undang-undang ini diatur pada pasal 14 yang berbunyi “Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD RI”

Dalam hal proses pengisian jabatan BPK, DPR harus memperhatikan pertimbangan DPD RI, DPR mengumumkan pemilihan anggota BPK kepada DPD RI, pengumuman ini diberikan beserta persyaratan calon-calon anggota dengan tujuan agar dapat membantu DPD RI dalam memberikan pertimbangan, kemudian pertimbangan-pertimbangan yang telah disusun oleh DPD RI kemudian diberikan kepada DPR selambat-lambatnya satu bulan setelah surat permintaan pertimbangan diterima oleh DPD RI, lalu DPR dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh DPD RI memilih calon anggota BPK, hasil pemilihan tersebut kemudian dipublikasikan kepada masyarakat dengan tujuan agar memperoleh pendapat dari publik²⁴¹. Namun dalam hal pertimbangan, DPR tidak diberikan kewajiban untuk melaksanakan pertimbangan yang disampaikan oleh DPD RI, artinya DPR dapat mengabaikan begitu saja pertimbangan DPD RI tersebut karena keputusan

²⁴¹ Salsa Yaumul Akbari and Ninuk Wijiningsih, “Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.”, *Op.Cit.*, 850

final tetap berada pada DPR. Oleh sebab itulah kekuasaan DPR lebih besar dibandingkan DPD RI dalam pengisian jabatan BPK ini, sehingga pengisian jabatan BPK didominasi oleh kekuatan politik.

Dalam pelaksanaan tugas tersebut, kewenangan DPR dan DPD RI diberikan kedudukan yang tidak berimbang dengan DPR, sehingga DPD RI hanya dapat mengajukan/mengusulkan, serta membahas draf RUU terkait dengan hubungan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, tanpa memiliki kewenangan dalam mengambil keputusan. Keterlibatan DPD RI pada pemilihan BPK ini sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang bahwa DPD RI diberikan kewenangan hanya sebatas ruang lingkup daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah, sehingga dengan begitu pemilihan anggota BPK sebagai pemeriksa dan pengelola keuangan negara sehingga diperlukan pertimbangan DPD RI dalam pemilihan anggota BPK²⁴².

Menurut George Jellinek di dalam buku “Perkembangan & Teori Pengisian Jabatan Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan Negara Dari Masa Ke Masa” oleh Dumaria Simanjuntak bahwa sesuai dengan lembaga negara BPK sebagai salah satu lembaga negara yang pembentukannya dimandatkan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 merupakan alat kelengkapan negara yang langsung (*unmittebare organ*). Keberadaan BPK

²⁴² Naskah Akademik Atas Perubahan Undang-Undang No 27 Tahun 2009 MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), hlm. 53

dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai lembaga negara yang sejajar di tengah-tengah keberadaan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjadi ciri khas dibandingkan dengan konstitusi negara lain. Namun BPK tidak masuk ke dalam ketiga kekuasaan tersebut, untuk itu dalam penelitian ini, BPK masuk ke dalam lembaga Independen²⁴³. Sebagai lembaga negara independen seharusnya BPK harus terbebas dari kekuatan politik, yang mungkin saja dapat mempengaruhi kemandirian BPK tersebut. DPR dan DPD RI diberikan kewenangan dalam pemilihan BPK dalam Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014 dikatakan logis karena DPR dan DPD RI merupakan lembaga yang berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, yang mana hak tersebut berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR dan DPD RI yang fungsi pengawasannya hanya dapat dilaksanakan pada daerah²⁴⁴

c. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Pemilihan umum adalah salah satu pilar utama demokrasi. Sentralistis dari posisi pemilihan umum dapat membedakan sistem politik yang demokratis atau bukan. Tatkala negara-negara ini menempuh jalan panjang ke arah demokrasi, langkah pertama yang lazim ditempuh adalah langkah-langkah minimalis, seperti menyelenggarakan pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil, dan pemberian hak-hak politik dasar kepada seluruh warganegara tanpa perkecualian yang didasarkan pada

²⁴³ Dumaria Simanjuntak, *Perkembangan & Teori Pengisian Jabatan Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan Negara Dari Masa Ke Masa* (Yogyakarta: Leutika Prio, 2020). hlm. 121

²⁴⁴ Vide Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014. hlm. 35

ras, agama, dan gender. Berkaitan dengan lembaga penyelenggara pemilu, standar internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi lembaga penyelenggara pemilu merupakan persoalan penting²⁴⁵, Institusi penyelenggara pemilu merupakan pihak yang bertanggung jawab atas terlaksananya pemilu secara adil dan lancar. Secara umum tanggung jawab penyelenggara pemilu adalah implementasi proses pemilihan (*electoral process*) yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Institusi tersebut pasca amandemen adalah Komisi Pemilihan Umum, yang independen dan nonpartisan²⁴⁶.

Dalam pengisian jabatan di lingkungan KPU, DPR tidak luput memiliki kekuasaan dalam hal pengajuan calon anggota KPU. Hal ini, diatur dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, pada pasal 25 UU *a quo* dikatakan bahwa DPR mengajukan 7 calon KPU lewat uji kelayakan dan menolak ajuan presiden terhadap bakal calon KPU yang diusulkan oleh presiden²⁴⁷. Dalam hal pengisian pejabat KPU, pengaturannya tidak secara langsung diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, melainkan diatur oleh undang-undang. Analisis penulis seperti poin-poin yang sudah dipaparkan di atas masih tetap sama, bahwa dalam hal lembaga independen sekali pun, DPR masih ikut andil dalam proses pengisian

²⁴⁵ Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Volume 3, No. 15 (July 2008). hlm. 394

²⁴⁶ Winardi, "Menyoal Independensi Dan Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah," *Jurnal Konstitusi* Volume 3, No. 2 (November 2010). hlm, 64

²⁴⁷ *Vide*, Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

jabatannya. Kemudian penulis mengkhawatirkan, kekuasaan politik yang dimiliki DPR tidak diawasi oleh lembaga mana pun lalu memunculkan praktik yang tidak diinginkan seperti KKN (Kolusi Korupsi dan Nepotisme). Sehingga buntutnya adalah, independensi dari fungsi KPU sebagai pilar demokrasi bagi negara ini.

Dari penjabaran di atas, keterlibatan legislatif, didominasi oleh DPR, sedangkan DPD RI hanya muncul sekali dalam pengisian jabatan BPK. Perdebatan sistem dua kamar masih menjadi isu hingga saat ini, hal ini mempengaruhi fungsi yang dimiliki oleh DPD RI. Pattaniari Siahaan dari F-PDIP (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan) menyampaikan pertanyaan tentang status MPR dan kesesuaian sistem bikameral dengan kondisi Indonesia, bahwa MPR dalam pemberhentian presiden menjadi perdebatan oleh sebab MPR bukanlah sebuah lembaga melainkan forum. MPR bukanlah lembaga tetap. MPR merupakan *joint session* dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dia tidak punya perangkat, tidak punya alat kelengkapan, tapi Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya bersidang apabila ada sesuatu yang ingin dibicarakan.

Mengenai penerapan sistem bikameral, akan menjadikan MPR bukan lagi sebagai organ negara tetapi hanya forum pertemuan dari lembaga permanen yang dikembangkan yakni DPR dan DPD RI. Hal ini juga berkaitan dengan sistem pemilihan Presiden. artinya, dalam fungsi yang terlalu insidental seperti MPR, sehingga tidak dapat dilakukan fungsi seperti pengisian pejabat publik tersebut²⁴⁸.

²⁴⁸ *Vide*, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku III- Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid I, hlm. 82

B. Alasan DPD RI Tidak Dilibatkan Dalam Pengisian Pejabat Publik

Dari hasil penelitian penulis di atas, penulis berupaya mencari alasan mengapa DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik. Sesuai dengan teori yang penulis paparkan pada penelitian ini, bahwa terdapat beberapa premis yang menunjukkan konklusi, sehingga seharusnya DPD RI diberikan kewenangan setara seperti DPR. Premis pertama mengatakan, bahwa legislatif merupakan lembaga perwakilan, premis kedua, DPD RI dan DPR secara jelas diatur undang-undang adalah lembaga perwakilan, berarti tentu saja bahwa konklusi yang didapatkan adalah bahwa DPD RI dan DPR adalah lembaga legislatif. Tetapi pada praktiknya kedudukan DPD RI tidak demikian adanya, kewenangan legislasi dikuasai oleh DPR semata, termasuk dalam pengisian pejabat publik, DPR merupakan lembaga yang memiliki kewenangan luas. Lalu, sebagai lembaga apa DPR berhak atas kewenangan tersebut?. Pembentukan DPD RI tidak diusulkan atas penalaran deduktif yang berdasarkan teori, sehingga beberapa alasan muncul pada penelitian ini, baik itu alasan historis, politis, dan sosiologis.

1. Alasan Historis

Kehadiran DPD RI dalam sistem perwakilan di NKRI adalah sebagai bentuk kompromi antara konsepsi negara kesatuan yang di anut Indonesia, namun disisi lain ada tuntutan daerah yang menginginkan adanya perwakilan daerah ditingkat nasional yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam NKRI karena aspirasi daerah selama ini cenderung diabaikan pemerintah. Yang menjadi gagasan dasar pembentukannya adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada

daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat tersebut berangkat oleh karena keputusan yang bersifat sentralistis pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan Indonesia.

Lahirnya tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Sementara itu, keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR ternyata tidak memberi peranan yang berarti dalam proses pengambilan keputusan politik yang manfaatnya dapat dirasakan langsung oleh daerah²⁴⁹. Semenjak DPD RI hadir dalam sistem ketatanegaraan NKRI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan, sistem perwakilan di Indonesia belum dapat disebut dengan sistem perwakilan dua kamar (bikameral) karena UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan tidak menempatkan DPR RI sebagai kamar pertama dan DPD RI sebagai kamar kedua di lembaga perwakilan Indonesia. Akan tetapi DPR dan DPD RI mempunyai kedudukan yang sederajat antara satu dan yang lain dan memiliki fungsi masing-masing walaupun tidak seimbang. Hal ini menyebabkan Abd Rahman²⁵⁰ menyebut bahwa Indonesia meskipun pasca perubahan UUD NRI 1945 tetaplah menggunakan sistem satu kamar.

²⁴⁹ Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku III, Jilid 1. hlm. 48

²⁵⁰ Rahman, "Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia."

Bagir Manan menyebutkan bahwa memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak tampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD NRI Tahun 1945 asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang justru menjadi tiga badan perwakilan. Bagir Manan juga menyampaikan bahwa DPD RI bukanlah merupakan legislatif penuh, kekuasaan legislatif hanya dipegang secara penuh oleh DPR RI dan Pemerintah. DPD RI merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri dan jika dilihat pada pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 maka DPD RI adalah badan komplementer DPR RI²⁵¹.

Hal ini juga sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Jimly Assiddiqie bahwa DPD RI tidak dapat dikatakan sebagai legislatif karena mempunyai kewenangan terbatas, yaitu hanya mengajukan RUU tertentu dan ikut membahas RUU tertentu kepada DPR RI. Sedangkan fungsi legislasi sebagaimana yang diatur dalam pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tetap berada ditangan DPR RI, yang memutuskan RUU menjadi UU adalah DPR RI. Dan Jimly Assiddiqie juga mengatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia bukanlah bikameral melainkan trikameral. Sehingga antar DPR RI dan DPD RI memiliki kekuasaan yang sama sekali berbeda. Ketidakjelasan sistem perwakilan yang dianut oleh Indonesia, menjadikan kedudukan DPD RI tidak dapat sekuat DPR. Misalnya, kewenangan dalam proses pembuatan undang-undang, hampir tidak menyentuh DPD RI sama sekali. Begitu pula halnya dengan pengisian pejabat publik²⁵². DPD RI dilahirkan pada transisi

²⁵¹ Manan, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru...*, *Op.Cit.*, hlm, 62

²⁵² Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. hlm.46

politik demokrasi. Sehingga semua perubahan diharapkan mampu mencapai demokrasi, dan menaruh semangat demokrasi tersebut kepada lembaga DPR semata tanpa keterlibatan DPD RI.

2. Alasan Politis

Alasan yang mendasar DPD RI tidak diberikan kewenangan yang sederajat dengan DPR RI adalah adanya tarik menarik yang timbul dari ketidakpastian tersebut yang mempengaruhi kecepatan penyelesaian undang-undang yang bersangkutan. Menurut penulis, tarik menarik kekuasaan ini juga akan ditimbulkan apabila DPD RI diberikan kewenangan yang sederajat seperti DPR RI terhadap pengisian pejabat publik, dan juga berpengaruh terhadap efisiensi dalam ketatanegaraan. Untuk mengurangi tarik menarik kepentingan, upaya penguatan DPD RI ini sulit untuk diwujudkan, karena tidak adanya dukungan mayoritas dari partai politik, oleh sebab DPD RI bukan berasal dari partai politik, sehingga *chemistry* antara kedua lembaga ini, sulit untuk di elaborasi²⁵³. Hal ini juga disebabkan ketakutan terbentuknya negara federasi. Karena di samping adanya pembentukan DPD RI yang ingin menguatkan negara kesatuan, kelemahan DPD RI dibuat agar tidak adanya pembentukan negara federasi. Suwoto Mulyosudarmo pada Pembahasan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengatakan bahwa apabila DPD RI diberikan peran yang kuat maka akan mengarah pada sistem federasi.

²⁵³ Pangi Syarwi Chaniago, "Dinamika Politik dan Tarik-Menarik Kepentingan Elite Politik Dalam Penguatan Fungsi DPD RI," *Jurnal Communitarian* Volume 1, No. 1 (December 26, 2018), <https://doi.org/10.56985/jc.v1i1.73>. hlm. 51

Terjadinya konflik kepentingan antara DPR dan DPD RI serta memungkinkan adanya keberpihakan Presiden terhadap satu lembaga²⁵⁴

Dapat dikatakan bahwa pembentukan DPD RI ini hanya sebagai penawar kericuhan yang terjadi saat itu. Dalam Jurnal Pangi Syarwi Chaniago, Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan yang berpendapat bahwa pembentukan DPD RI tidak terlepas dari adanya dua tuntutan umum. *Pertama*, tuntutan agar pengisian anggota lembaga negara dilakukan secara demokratis dengan mengikutsertakan rakyat melalui pemilihan umum. DPD RI menjadi pengganti bagi Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam kelembagaan MPR. *Kedua*, tuntutan otonomi daerah dapat saja mengarah pada situasi tidak terkendali menjadi tuntutan-tuntutan separatisme, dalam upaya-upaya untuk memisahkan diri dari NKRI. Upaya untuk menjaga integrasi nasional dan mengakomodasi wacana tersebut adalah memberikan ruang yang lebih besar kepada daerah dalam menentukan kebijakan nasional. Untuk itulah, pembentukan DPD RI dimaksudkan, dalam artian DPD RI hanya dibentuk dengan setengah hati, sebagai kebijakan politik pemerintah saat itu agar menjawab keinginan masyarakat yang terbelenggu dengan kekuasaan yang sentralistis. Namun hanya sampai di situ, kedudukan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan tidak dipandang sebagai hal yang penting.

Hal lain juga datang dari ketakutan akan terbentuknya negara federasi. Karena di samping adanya pembentukan DPD RI yang ingin menguatkan negara kesatuan, kelemahan DPD RI dibuat agar tidak adanya pembentukan negara federasi. Suwoto Mulyosudarmo, karena apabila DPD RI diberikan peran yang kuat

254 Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku III Jilid 2, hlm.

maka akan mengarah pada sistem federasi. Terjadinya konflik kepentingan antara DPR dan DPD RI serta memungkinkan adanya keberpihakan Presiden terhadap satu lembaga²⁵⁵. Sehingga dipilihlah *soft bicameralism*, karena *strong bicameralism* akan menuntut adanya peran daerah yang kuat sebagai masyarakat yang *pluralistic*.

3. Alasan Sosiologis

DPD RI lahir dari transisi politik, oleh sebab ketegangan dan munculnya keinginan masyarakat untuk mengoptimalkan konsep *check and balances*, dan UUD yang digunakan pada zaman orde baru seharusnya tidak digunakan dalam waktu yang lama, akibatnya UUD NRI 1945 itu menjadi instrumen yang penting dalam praktik otoriter rezim masa lalu. Alasan ini pula yang membuat penulis meyakini alasan ketidakterlibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik.

Konsep politik yang berkembang pada zaman orde baru berdekatan dengan konsep politik yang dipaparkan oleh Karl D Jackson yaitu “Politik Birokratis”. Dalam konsepnya ini Karl D Jackson menyebutkan ciri-ciri bahwa sistem politik di negara tersebut merupakan sistem politik birokratis apabila, (1) Kekuasaan dan partisipasi politik dalam pembuatan keputusan terbatas sepenuhnya kepada para penguasa negara, (2) Kekuasaan politik dan keputusan terletak pada kekuatan militer dan pejabat tinggi birokrasi, (3) Keputusan didukung oleh minimal konsensus di kalangan elite militer dan birokrasi. Ciri lainnya juga di paparkan oleh Harold Crouch dikutip dalam buku Moh Mahfud MD “Demokrasi dan Konstitusi

²⁵⁵ Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku III Jilid 2, hlm. 713

di Indonesia²⁵⁶ adalah, (1) Lembaga politik didominasi oleh birokrasi (2) lembaga politik lainnya seperti parlemen, parpol, dan kelompok-kelompok kepentingan dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuasaan birokrasi (3) massa di luar birokrasi secara politik adalah pasif karena terlalu lemahnya partai politik, sehingga diarah sebaliknya justru menguatkan birokrasi.

Model politik inilah kemudian yang dapat menggambarkan keadaan pada zaman orde baru. Pada zaman itu stabilitas politik sangat jauh terjaga, karena sifat represif dan kekuasaan tunggal atau kekuasaan yang bersifat komando. Namun stabilitas yang dibangun pada zaman orde baru tidak bertahan lama, oleh sebab keadaan ekonomi yang menjadikan rezim itu porak-poranda.

Sehingga pada pasca reformasi, dibentuklah konsep ulang mengenai tentang model politik yang akan dianut oleh Indonesia. Zaman reformasi disambut baik oleh masyarakat, sebab melepaskan belenggu dari sistem yang justru lebih kepada birokratik otoritarian²⁵⁷. Zaman inilah kewenangan DPR RI sebagai lembaga politik yang pada rezim sebelumnya lemah, menjadi hidup kembali, dengan merubah beberapa pasal mengenai kewenangan DPR. Hingga saat ini kita tahu bahwa DPR merupakan lembaga yang kerap kali menjadi bagian penting dalam pengisian pejabat publik.

Penulis melihat, transisi politik ini membuat keadaan politik Indonesia menjadi *inverted*, yang pada awalnya *executive heavy* menjadi *legislative heavy*,

²⁵⁶ MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, 2003. hlm 114

²⁵⁷ MD...*Ibid.*, hlm 117

DPR yang awalnya tak berdaya, sekarang menjadi digdaya. Penulis sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa *euphoria* dalam menguatkan DPR ini belum tentu sehat, bahkan dapat juga melahirkan model politik yang lebih diktator dibanding zaman orde baru. Kewenangan politik yang meluap-luap ini, seakan tak diberikan porsi untuk tetap dibatasi dan diberikan kontrol. DPR RI yang muncul sebagai bentuk penguatan *check and balances* atau sebagai lembaga pengontrol, namun sekarang tidak terlihat seperti lembaga pengontrol, lembaga DPR dapat dikatakan lebih merupakan lembaga kontrol atau pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya, karena setiap keputusan ketatanegaraan, harus melalui persetujuan dari lembaga politik tersebut, hal yang bersifat politis berubah menjadi teknis. Keinginan DPR untuk terlihat berkuasa inilah membuat DPD RI sebagai lembaga non partai politik tidak diberikan peran kuat, karena balas dendam atas rezim baru yang membuat lembaga politik lemah. Kemudian melahirkan lembaga politik yang cukup kuat pasca reformasi.

Selain itu pula, pada masa pasca reformasi, keinginan untuk memberdayakan lembaga-lembaga asli sangat kuat, sehingga DPD RI sebagai lembaga baru tidak dapat berkedudukan yang sama dengan lembaga-lembaga asli di dalam konstitusi. Sri Soemantri Martosoewignjo dalam bukunya “Konstitusi Indonesia”, mengatakan banyak kendala yang harus dihadapi pada masa reformasi, salah satunya adalah keinginan untuk melestarikan konstitusi dan lembaga-lembaga asli, dan menghadapi kesulitan untuk merumuskan prinsip parlemen bikameral atau unikameral atas hadirnya DPD RI ini. Oleh sebab inilah kedudukan DPD RI lemah,

dan menurut Sri Soemantri pula, bahwa pembentukan DPD RI ini dibuat dengan setengah hati dalam merestrukturisasi lembaga perwakilan pasca reformasi²⁵⁸.

Sejatinya sistem *bicameral* ini dianut oleh negara federasi yang memiliki negara bagian. Senat sebagai perwakilan negara bagian dan *House Of Representation* sebagai perwakilan negara federasi. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa Indonesia yang menganut negara kesatuan bisa saja menggunakan sistem semacam ini. Sesuai dengan pasal 18 UUD NRI 1945 negara Indonesia terbentang oleh berbagai kabupaten dan provinsi. Seluruh penjuru Indonesia mustahil diwakilkan oleh hanya satu lembaga saja, untuk itu di dalam parlemen dikenal dua lembaga yang mewakili rakyat yaitu DPR dan DPD RI. Atas dasar perbandingan hukum ini, belum tentu apa yang dianut oleh Negara lain cocok di anut oleh Negara Indonesia. Seperti apa yang dikatakan oleh Lawson dalam buku Alan Watson “Legal Transplant”, yang mengatakan bahwa perbandingan hukum itu tidak sistematis, sehingga apa yang dipilih oleh Indonesia dari sistem lain untuk dianut ke dalam sistem Indonesia belum tentu cocok dari kekhasan negara tersebut²⁵⁹.

Pada masa itu, Indonesia memiliki semangat demokrasi yang kuat untuk membentuk negara yang demokrasi dan berkedaulatan rakyat. Sehingga secara serta merta mentransplantasi hukum yang ada di negara modern ke negara yang masih berkembang seperti Indonesia. Pencampuran hukum yang serta merta ini kemudian menjadi rancu terhadap sistem yang dimiliki oleh Indonesia. Sistem yang

²⁵⁸ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Konstitusi Indonesia* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016). hlm, 267

²⁵⁹ Alan Watson, *Legal Transplants*, Second Edition (The University Of Georgia Press: The University Of Georgia Press, n.d.).hlm, 11-12

di cangkok dari Negara lain, yang barang tentu geografis, budaya dan kebiasaannya jelas berbeda²⁶⁰. Permasalahan *legal transplant* ini sudah terjadi terhadap produk-produk hukum yang berlaku di Indonesia. Hal ini juga bermasalah pada saat membentuk sistem bikameral, pencakokan antara sistem yang dianut oleh banyak negara federasi tiba-tiba di gunakan bagi negara kesatuan. Sehingga pembentukan lembaga perwakilan dua kamar kini masih menjadi perdebatan.

C. Urgensi Pelibatan DPD RI dalam Pengisian Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Sebagai Fungsi Pengawasan

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam buku Mahmuzar “Parlemen Bikameral dalam Negara Kesatuan”, fungsi pengawasan ini merupakan fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok dibandingkan dengan fungsi yang lain, dan di dalam bukunya penulis mengatakan bukan hanya yang paling pokok, akan tetapi juga yang paling penting saat ini karena dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, pemerintah berperan banyak membantu lembaga perwakilan, sedangkan untuk melakukan fungsi pengawasan, pemerintah tidak bisa membantu lembaga perwakilan karena yang akan diawasi adalah pemerintah sendiri²⁶¹.

Dari paparan penulis mengenai tentang keterlibatan DPR dalam pengisian hampir seluruh pejabat publik di Indonesia, dengan menyebutkan hak-hak yang dimiliki DPR dalam batang tubuh UUD NRI 1945 semakin menegaskan perlunya

²⁶⁰ Watson., *Ibid.*, hlm.23

²⁶¹ Mahmuzar, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan* (Bandung: Nusamedia, 2019).

fungsi kontrol dan pengawasan DPR RI atas jalannya pemerintahan. Ini perlu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif membuat DPR RI menjadi lembaga yang kuat, sehingga dapat melampaui kekuasaan eksekutif dan menggerus sistem presidensial di anut Indonesia. Penulis telah memaparkan betapa berbahayanya apabila pengisian pejabat publik secara mayoritas dipolitisasi oleh lembaga partai politik. Tanpa adanya pengawasan dari dalam, DPR RI dapat memutuskan sesuai dengan *political will*, yang belum tentu menjamin aspirasi rakyat daerah dan seluruh rakyat Indonesia.

DPR RI sebagai lembaga negara yang memiliki unsur politik memasuki ranah lembaga independensi sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa hal ini juga akan merenggut kemandirian dari lembaga tersebut. Hal ini juga pernah dipaparkan di dalam putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014 bahwa di dalam putusan tersebut mengatakan independensi atau kemerdekaan sebuah lembaga negara bukan hanya ditentukan oleh kedudukan lembaganya tetapi juga oleh pola rekrutmen calon anggotanya.²⁶² Sehingga kedudukan DPD RI dalam hal ini dimaksudkan adalah sebagai penetralan kekuasaan politik tersebut, dan juga sebagai badan pengawas untuk melaksanakan sistem *check and balances* yang optimal.

Menurut penulis, seperti yang telah dipaparkan di atas, bahwa fungsi *fit and proper test* DPR terhadap lembaga independen, dapat menimbulkan kekuasaan politik, fungsi DPR dalam pengisian jabatan publik terhadap lembaga independen sejatinya tidak memiliki urgensi apa pun, oleh sebab lembaga independen harus

²⁶² Vide Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014

terbebas dari unsur politis dari lembaga politik. Kemandirian lembaga independen yang secara konsisten dikatakan di dalam UUD NRI 1945 maupun undang-undang harus terbebas dari praktik politik, nyatanya tidak sejalan dengan legitimasi DPR RI dalam pengisian pejabat publik dalam ranah lembaga independen tersebut. Artinya menurut penulis, berbahaya apabila membiarkan fungsi pengisian jabatan tersebut didominasi oleh lembaga politik sehingga dapat menimbulkan praktik oligarki.

Hanya karena Indonesia sudah terbebas dari belenggu orde baru tidak membuat praktik oligarki hilang begitu saja. Reorganisasi oligarki dibuat sangat *soft* melalui intitusi politik yang menjalari semua kewenangannya di dalam birokrasi. Pada orde baru kekuasaan oligarki dimainkan melalui kekuatan sentralistis pemerintah pusat, namun bisa jadi kekuasaan tersebut pada hari ini pindah ke lembaga politik. Sejalan dengan teori yang dipaparkan oleh Jeffery A Winter dalam bukunya “Oligarki”, bahwa praktik oligarki atau dinasti politik dapat terjadi melalui beberapa kekuasaan, yaitu; jabatan resmi, kekuasaan pemaksaan, dan kekuasaan mobilisasi²⁶³. DPR RI menempati jabatan resmi sebagai lembaga yang kuat dalam hal pengisian pejabat publik. Penulis berpendapat bahwa perubahan dari *executive heavy* ke *legislative heavy* bisa jadi juga membawa perubahan terhadap praktik oligarki. Untuk menghindari kekhawatiran tersebut

²⁶³ Jeffery A Winter, *Oligarki*, dikutip dari Hidayat Endik, Budi Prasetyo, and Setya Yuwana, “Praktik Politik Oligarki Dan Mobilisasi Sumber Daya Kekuasaan Di Pilkades Desa Sitimerto Pada Tahun 2016,” *Jurnal Sospol* Volume 4, no. 2 (Juli-Desember 20018). hlm, 128

disinilah peran DPD RI, sebagai perluasan fungsi pengawas di luar perwakilan partai politik²⁶⁴.

2. Optimalisasi Sistem Bikameral

Upaya untuk membangun sistem dua kamar bagi sebuah negara adalah juga harus mempertimbangkan bahwa kedua kamar memiliki kedudukan yang sederajat, dan juga memberikan fungsi setara atau hampir seimbang kepada masing-masing kamar, baik secara politisi maupun secara legislasi yang dijalankan sendiri atau secara bersamaan²⁶⁵. Model sistem dua kamar di Indonesia masih jauh daripada kata sempurna. Oleh sebab masih banyak perdebatan mengenai tentang model sistem perwakilan yang ada di Indonesia. Seharusnya jika berkaca pada kongres di Amerika Serikat, MPR dapat digunakan untuk sistem pengisian pejabat publik sama seperti Kongres, yang tentu akan melibatkan DPD RI yang merupakan bagian dari forum MPR tersebut.

Dari pemaparan dalam penelitian ini, hal yang menurut penulis harus dikembangkan adalah bahwa DPR RI dan DPD RI merupakan perwujudan dari perwakilan seluruh rakyat Indonesia dan dari entitas partai politik dan non partai politik, sejatinya telah menggambarkan bahwa Indonesia menganut sistem dua kamar atau bikameral apabila memberikan penguatan kepada fungsi DPD RI. Apa yang dimaksudkan oleh penulis tentang kekuatan yang sama bukanlah berarti memiliki fungsi yang sama, sehingga menimbulkan perwakilan ganda (*double*

²⁶⁴ Jamaludin Ghafur, "Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR" *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 14, No. 3, (July 14, 2017). hlm. 20

²⁶⁵ Mahmuzar, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan* (Bandung: Nusamedia, 2019). hlm, 123

representation), namun memberikan keseimbangan antar kedua lembaga, sehingga tidak ada tarik menarik kepentingan. DPD RI diberikan kewenangan sendiri begitu pula DPR RI namun diantaranya tidak ada yang lebih kuat dan lebih lemah, keduanya berkedudukan sederajat dengan fungsinya masing-masing. Dengan demikian optimalisasi sistem bikameral tersebut akan tercapai.

Dahlan Ranuwihardjo dalam sidang pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengatakan bahwa, hanya karena DPD RI dijadikan sebagai perwakilan daerah tidak membuat Indonesia disebut sebagai sistem bikameral. Karena sistem bikameral itu memberikan porsi yang sama dan sederajat terhadap kedua lembaga perwakilan tersebut²⁶⁶. Tetapi setelah MPR sudah tidak dinyatakan sebagai lembaga tinggi negara lagi, maka Indonesia menurut para pembahas menuju kepada lembaga perwakilan yang bersifat dua kamar atau bikameral. Seperti apa yang dikatakan oleh Prof. Dr. Ichlasul Amal seorang pakar ilmu politik mengatakan;

“kalau posisi wakil daerah itu mau diubah tentu saja itu akan mengubah posisi dari MPR, satu hal yang penting itu adalah kita membentuk di dalam DPR itu bikameral. Yang satu adalah wakil daerah yang benar-benar wakil daerah”²⁶⁷.

Tetapi dengan memberikan porsi yang lemah terhadap DPD RI, pembentukan sistem perwakilan dua kamar sejatinya tidak dapat dicapai. Untuk dapat mengoptimalkan sistem bikameral ini, kedudukan DPD RI setidaknya harus sederajat dengan DPR RI. Penulis mengutip pendapat Afan Gaffar yang

²⁶⁶ Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku III Jilid 1, hlm. 139

²⁶⁷ Naskah Komprehensif, *Ibid.*, hlm 154

menjelaskan landasan filosofi dari sistem bikameral, yaitu *checks and balances* dan derajat keterwakilan. Bahwa filosofi dari bikameral ini sebenarnya berdasarkan kepada dua hal. Pertama filosofi *checks and balances*. Ini yang perlu di perhatikan bahwa jangan sampai ada satu lembaga yang memonopoli mekanisme pembuatan undang-undang, pembuatan peraturan sehingga perlu ada lembaga lain yang mengontrol. Ini yang menjadi latar belakang mengapa ada mekanisme bikameral bukan persoalan *strong* ataupun *soft*. Kedua filosofi yang menyangkut *degree of representativeness* (derajat keterwakilan). Di dalam sebuah masyarakat atau negara yang tingkat fragmentasi sosialnya sangat tinggi, pada umumnya diberlakukan mekanisme bikameral dan di berbagai negara dalam rangka menampung aspirasi yang begitu banyak berkembang di masyarakat.

Jadi, dua filosofi dasar inilah yang harus dipertimbangkan mengapa kita menganut sistem bikameral. Bukan dalam rangka kepentingan apa-apa tetapi pertama mekanisme *checks and balances* bahwa jangan ada satu lembaga yang mengontrol lembaga yang lain. Kemudian juga *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat²⁶⁸.

Tingkat fragmentasi di Indonesia sangat tinggi sekali bahkan terkonsolidasi ekonomi kelas, etnis, agama, bahasa, kepulauan ini tentunya tidak bisa ditampung oleh satu lembaga perwakilan rakyat saja. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang betul-betul menampung derajat aspirasi

²⁶⁸ Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku III Jilid 2. hlm, 341

ini. Bagaimana mekanisme kerja di antara kedua lembaga itu, haruslah bergantung kepada aturan permainan di kedua lembaga itu di berbagai negara. Di Argentina misalnya kekuasaan legislasi itu bukan hanya di dua lembaga undang-undang bisa berasal dari *House of Representative* dan bisa berasal dari Senat. Tetapi harus keduanya lembaga itu yang mengesahkannya. Di Malaysia, Raja mempunyai kekuasaan legislatif. Jadi, Senat, yang di Pertuan Agung punya kekuasaan yang legislatif di Malaysia. Demikian juga di Spanyol, Raja yang mempunyai kekuasaan legislatif. Bahkan ada rakyat yang secara langsung ikut andil dalam membuat RUU. Bahkan di Swiss dan beberapa negara membuat petisi 50 ribu orang tanda tangan mengajukan RUU. Artinya rakyat langsung punya hak untuk melakukan legislasi. Tetapi *legal transplant* terhadap sistem bikameral yang dianut Indonesia sejatinya belum menggambarkan sistem bikameral yang ada di dunia.

Pentingnya optimalisasi sistem bikameral yang sederajat ini, juga merupakan upaya untuk melaksanakan mekanisme saling kontrol antar lembaga negara. Namun, apabila di dalam sistem bikameral salah satu lembaga di buat lemah, maka daya kontrol lembaga satu dengan yang lain tidak dapat terwujud. Di Indonesia, terlibatnya lembaga non-partai politik penting untuk dapat memberikan aspirasi yang murni dari rakyat. Oleh sebab, sekarang reputasi partai politik kian lemah di hadapan publik. Bahwa reputasi akan selalu berkorelasi dengan usaha partai membangun kredibilitas (*credibility*) di masyarakat, program-program yang ditawarkan partai bisa dipercaya (*reliability*), mampu menjaga amanah publik sehingga layak dipercaya (*trustworthiness*), serta siap bertanggungjawab

(*responsibility*) atas risiko yang timbul²⁶⁹. Mengutip dari CNN Indonesia, bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik kian menurun, selama ini masyarakat merasa partai politik belum bisa memenuhi ekspektasi publik sehingga DPR RI adalah lembaga yang tingkat kepercayaannya sangat rendah²⁷⁰. Dalam rangka mengatasi hal tersebut, dibutuhkan keterlibatan lembaga non-partai politik untuk menjadi perwakilan rakyat dalam kewenangan penting sebagai lembaga perwakilan misalnya pemilihan pejabat publik, dan juga sebagai *controlling* lembaga partai politik, agar mengembalikan reputasi dan kredibilitas yang baik di hadapan masyarakat Indonesia.

3. Optimalisasi Konstitusionalisme

Pemilihan anggota DPD RI secara demokratis adalah langkah yang tepat, dibandingkan dengan pendapat lain tentang utusan golongan yang pengisian jabatannya tidak dapat di pertanggungjawabkan. DPD RI dibuat menjadi lembaga yang konkret, lebih daripada utusan golongan. Memiliki fungsi sebagai lembaga perwakilan di kamar lainnya. Pemisahan kekuasaan seperti ini telah memberikan ruang untuk mencapai konstitusionalisme dalam sebuah negara. Namun kedudukan dan susunan DPD RI ini tidak diatur dalam konstitusi, bahwa Pasal 22C ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “*susunan dan kedudukan DPD RI diatur dengan Undang-Undang*”. Sesuai dengan ketentuan tersebut dapat diketahui

²⁶⁹ Masduki, “Strategi Pemulihan Citra Partai Politik: Kasus Partai Demokrat,” *Jurnal UNISIA* Volume. XXXVI, No. 81 (July 2014). hlm.170

²⁷⁰ “Survei Indikator: Kepercayaan Publik Pada DPR-Parpol Terus Turun,” *CNN Indonesia*, April 3, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220403154457-32-779629/survei-indikator-kepercayaan-publik-pada-dpr-parpol-terus-turun>. Diakses pada 13 Maret 2023

bahwa susunan dan kedudukan DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur secara rinci dalam UUD NRI Tahun 1945 tetapi diatur dengan undang-undang. Oleh karenanya susunan dan kedudukan DPD RI diserahkan kepada pembentuk undang-undang yaitu DPR RI dan Presiden untuk mengaturnya²⁷¹.

Namun daripada itu, semua pihak terkait dan berkepentingan perlu mengkaji ulang mengenai posisi konstitusional DPD RI ini dan sejauh mana jalan yang mungkin untuk membuat undang-undang lain yang dinilai layak secara politis dan punya kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk menegakkan posisi, fungsi, dan wibawa politis (*politische gezag*) dari DPD RI itu sebagai perwakilan daerah yang bertugas dan bertanggungjawab demi kepentingan daerah yang mengutusnyanya. Termasuk yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan DPD RI sebagai lembaga negara yang konstitusional, agar memiliki kewenangan konstitusional yang sama dan sederajat dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPR RI baik dalam bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran khususnya dalam pengisian pejabat publik yang diatur secara proporsional antara kedua lembaga negara tersebut yang juga merupakan anggota MPR RI²⁷².

Untuk menguatkan kedudukan konstitusionalitas DPD RI, *judicial review* telah dilayangkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan melahirkan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dengan tujuan agar MK memberikan kejelasan bingkai konstitusional supaya undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan

²⁷¹ Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, hlm 170

²⁷² Damrah Mamang, "Penguatan Kedudukan Dan Kewenangan Konstitusional DPD RI Dalam Perspektif UUD Negara RI Tahun 1945," *Veritas: Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum* Volume 6, No. 1 (2020). hlm. 112

konstitusional DPD RI tidak keluar dari koridor UUD NRI 1945. Ketidakjelasan bingkai konstitusional tersebut akan menjadi masalah yang kritis dan krusial bukan hanya saat ini, tetapi juga di masa yang akan datang²⁷³

Konstitusionalisme ini sangat dibutuhkan oleh negara modern, oleh sebab dengan konsep konstitusionalisme negara dapat dibatasi dan dikendalikan sebagai mana mestinya²⁷⁴. Untuk menghindari negara yang bersifat sentralistis dan sangat kuat tadilah maka pembatasan dan kendali dalam kekuasaan harus tetap pada taraf yang sesuai. Sehingga DPD RI lahir untuk menghindari negara yang sentralistis. Maka, penguatan DPD RI ini juga sejalan dengan penguatan konsep konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan, dan konsep ini pula juga sejalan agar menghindari kewenangan luas oleh satu lembaga, sehingga menghindari praktik oligarki menjalar dalam tatanan negara Indonesia. Hal tersebutlah membuat perlu adanya pembatasan kekuasaan, dan fungsi saling kontrol antar lembaga negara.

²⁷³ Putusan MK No. 92/PUU-X/2012. hlm, 166

²⁷⁴ Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm. 20

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan analisis terhadap permasalahan yang diteliti oleh penulis, dapat ditarik kesimpulan *pertama*, bahwa fakta politis, sosiologis dan historis yang tak dapat terbantahkan pada sistem rekrutmen pejabat publik dalam sistem politik birokrasi ini adalah, bahwa kewenangan masih didominasi oleh DPR RI. DPR RI diberikan kewenangan yang luas dalam hal pengisian pejabat publik, mulai dari menyetujui, memberikan pertimbangan, mengusulkan serta menolak, hampir seluruh pengisian pejabat publik di Indonesia. Kekuasaan tunggal yang dimiliki oleh DPR RI terlalu besar, oleh sebab setelah terbebas dari rezim otoriter sehingga *euphoria* pembentukan demokrasi terlalu kuat. Lalu, menempatkan DPR RI lembaga satu-satunya yang memiliki kewenangan pengisian pejabat publik dalam sistem bikameral. Dan salah satunya juga karena perubahan konstitusi pasca reformasi dibuat dengan proses adendum, sehingga peranan dan kewenangan lembaga asli saat itu sudah rampung diselesaikan dan DPD RI baru muncul setelah penambahan itu dilakukan. Untuk itu, konstruksi kewenangan yang diberikan kepada lembaga DPD RI tidak sempurna untuk menempatkan DPD RI sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral. Untuk itu, perlu adanya penyeimbangan dari kekuasaan negara agar dapat memberikan peran dan fungsi yang proporsional dari sebuah sistem bikameral dan tidak menjadi sistem yang justru merusak kehendak kuat untuk membangun sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis. Penulis berpendapat bahwa perubahan

dari *executive heavy* ke *legislative heavy* bisa jadi juga membawa perubahan terhadap praktik oligarki.

Kedua, pada kesimpulan di atas, alasan logis mengapa DPD RI tidak diberikan kewenangan yang sejajar seperti DPR RI adalah *original intent* para perumus amandemen bahwa DPD RI bukan di *design* untuk menjalankan sistem dua kamar (bikameral), melainkan untuk memenuhi tuntutan reformasi yang menginginkan perwakilan daerah ke pusat agar lebih diperhatikan sebelumnya. Tetapi, penulis menangkap bahwa DPD RI lahir berkaca melalui sistem yang dianut oleh Amerika Serikat seperti *Senate*. Tetapi dalam pemberian kewenangannya, ternyata sangat berbanding terbalik dengan sistem perwakilan dua kamar di Indonesia. Artinya terdapat masalah dalam proses *legal transplant* bagi sistem Indonesia, bahwa belum tentu negara kita cocok menganut sistem tersebut tetapi dipaksa diberlakukan sehingga hasilnya adalah sistem bikameral yang dianut berciri khas Indonesia.

Alasan politik DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik adalah, DPR RI khawatir terjadinya konflik tarik menarik kekuasaan terhadap DPD RI yang merupakan non-partai politik, sehingga hubungan antara kedua lembaga ini, sulit untuk di elaborasi. Lalu, kekhawatiran terbentuknya negara federasi. Karena di samping adanya pembentukan DPD RI yang ingin menguatkan negara kesatuan, kelemahan DPD RI dibuat agar tidak membuka peluang terjadinya pembentukan negara federasi. Bahwa apabila DPD RI diberikan peran yang kuat maka akan mengarah pada sistem federasi. Terjadinya konflik kepentingan antara

DPR dan DPD RI, serta memungkinkan adanya keberpihakan Presiden terhadap satu Lembaga.

Alasan sosiologis DPD RI tidak dilibatkan dalam pengisian pejabat publik adalah keadaan politik pada pasca reformasi, membentuk konsep ulang mengenai tentang model politik yang akan dianut oleh Indonesia. Zaman reformasi disambut baik oleh masyarakat, sebab melepaskan belenggu dari sistem yang justru lebih kepada birokratik otoritarian. Zaman inilah kewenangan DPR RI sebagai lembaga politik yang pada rezim sebelumnya lemah, menjadi hidup kembali, dengan merubah beberapa pasal mengenai kewenangan DPR RI. Hingga saat ini kita tahu bahwa DPR RI merupakan lembaga yang kerap kali menjadi bagian penting dalam pengisian pejabat publik. Sedangkan, DPD RI pada saat itu merupakan lembaga yang baru terbentuk sehingga kewenangan yang diberikan sangat terbatas.

Lalu, kesimpulan *ketiga* yang dapat dilakukan adalah memberikan kewenangan yang sederajat kepada DPD RI agar dapat didefinisikan sebagai lembaga perwakilan, dan sistem dua kamar agar skema *check and balances* dapat terwujud. Jika dilihat dari urgensi pelibatan DPD RI dalam pengisian pejabat publik di sistem ketatanegaraan bahwa DPD RI dapat memerankan fungsi pengawasan, dan memberikan optimalisasi kepada sistem bikameral, pemberian kekuasaan yang sederajat dengan DPR RI ini kemudian meruntukan penalaran yang jelas bahwa DPR RI dan DPD RI sesuai amanat UUD NRI 1945 dan undang-undang merupakan lembaga perwakilan yang berhak mempunyai kekuasaan sederajat. Sederajat dimaksudkan penulis adalah memberikan fungsi yang proporsional terhadap kedua

lembaga agar tidak ada lembaga yang memonopoli kekuasaan, khususnya dalam hal pengisian pejabat publik.

B. Saran

Berdasarkan pada kesimpulan yang dipaparkan di atas, saran-saran yang direkomendasikan dalam penelitian ini adalah *pertama*, agar dapat memberikan definisi yang tepat kepada sistem perwakilan yang dianut oleh Indonesia, sehingga tidak memunculkan perspektif yang luas, dan membuat kerancuan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun Indonesia merupakan negara kesatuan, tidak ada salahnya bahwa Indonesia menganut sistem bikameral seperti yang dianut oleh Inggris, Perancis dll. Sehingga perlu adanya amandemen UUD 1945 agar dapat memberikan kekuatan konstitusional terhadap kedudukan DPD RI. Jika pun amandemen UUD 1945 tidak memungkinkan untuk dilakukan, maka penulis memberikan alternatif berbeda, yaitu mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, dan memberikan *output* Putusan, sehingga memberikan peranan kuat terhadap DPD RI.

Kedua, penulis memberikan konstruksi peranan DPD RI dalam pengisian pejabat publik meliputi persetujuan dan pertimbangan. Persetujuan diberikan kepada lembaga negara yang memiliki koherensi terhadap daerah secara langsung, misalkan BPK yang memiliki hubungan langsung terhadap keuangan daerah. Seharusnya DPD RI harus diberikan kewenangan berupa persetujuan bukan pertimbangan semata. Untuk lembaga negara lainnya DPD RI seharusnya diberikan kewenangan pertimbangan. Sehingga, DPD RI sebagai representasi daerah memiliki partisipasi terhadap setiap pengisian birokrasi.

Ketiga, perubahan sistem bikameral memang tampak lebih baik daripada sebelumnya. Karena berkaca pada masa lalu pada saat Indonesia menganut sistem unikameral, terjadinya sistem pemerintah yang otoriter dan sentralistis. Sehingga dengan demokrasi yang lahir pasca reformasi DPD RI justru hadir sebagai amanat reformasi yang seharusnya dikuatkan peran pengawasannya, terutama dalam hal pengisian pejabat publik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Dahl, Robert. *Democracy And Its Critics*. London: Yale University Press, 1989.
- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara Dan Sistem Politik*. Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Reduksi Kekusaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*. Malang: UMM Press, 2002.
- Bagdanor, Vernon. *The Monarchy and the Constitution*. Walton Street, Oxford Clarendon Press, 1995
- Bello, Petrus C.K.L. *Hukum Dan Moralitas*. Jakarta: Erlangga, 2012.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustala Utama, 2008.
- Daron Acemoglu, and James A Robinson. *Why Nation Fail*, United States: Crown Business, 2017.
- De Tocqueville, Alexis. *Democracy In America*. Vol. 1. New York: Vintage Books, 1956.
- Gilardi, Fabrizio. *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- . *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- . *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2016.
- Ismail, HM. *Politisasi Birokrasi*. Avveroes Press, 2009.
- Lijphart, Arend. *Democracies*. London: Yale University Press, 1984.
- Macpherson, C.B. *Democratic Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1973.
- Mahmuzar, Mahmuzar. *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan*. Bandung: Nusamedia, 2019.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Konstitusi Indonesi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016.
- Mayo, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.
- MD, Mahfud. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- . *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: EA Books, 2022.
- Nazriyah, Riri. *MPR RI*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Rishan, Idul. *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2020.

- . *Kejakan Reformasi Keadilan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- Safa'at, Muchammad Ali. *Parlemen Bikameral*. Malang: UB Press, n.d.
- Simanjuntak, Dumaria. *Perkembangan & Teori Pengisian Jabatan Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan Negara Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: Leutika Prio, 2020.
- Susanti, Bivitri, and Indra J Piliang. "Untuk Apa DPD RI?" *Kelompok DPD Di MPR RI*, 2006.
- Watson, Alan. *Legal Transplants*. Second Edition. The University Of Georgia Press: The University Of Georgia Press, n.d.

JURNAL

- Afrianto, Riyan, and Eko Prasajo. "Analisis Proses Pengisian Jabatan Administrasi Berbasis Merit System di Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral" *Jurnal Reformasi Administrasi*, Vol.7, No. 1 (2020): 12.
- Airlangga, Sandi Patria. "Hakikat Penguasa Dalam Negara Hukum Demokrasi." *Jurnal Cepalo* Vol.3, No. 1 (June 2019).
- Al-Arif, M Yasin. "Aktualisasi Paham Konstitusionalisme dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Pandecta*, Vol.12 (2017).
- Chaniago, Pangi Syarwi. "Dinamika Politik dan Tarik-Menarik Kepentingan Elite Politik Dalam Penguatan Fungsi DPD RI." *Jurnal Communitarian* Vol.1, No. 1 (December 26, 2018)
- Darmadi, Nanang Sri. "Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum*, Vol.28, No. 2 (May 17, 2020)
- Dinata, Ari Wirya. "Bank Sentral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Ubelaj*, Volume 1, No. 1 (April 2017).
- Endik, Hidayat, Budi Prasetyo, and Setya Yuwana. "Praktik Politik Oligarki Dan Mobilisasi Sumber Daya Kekuasaan Di Pilkades Desa Sitimerto Pada Tahun 2016." *Jurnal Sospol* Volume 4, No. 2 (Juli-Desember 20018).
- Fudin, Hanif. "Aktualisasi *Check And Balances* Lembaga Negara: Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* Vol.19, No. 1 (March 2022): 001–246.
- Ghafur, Jamaludin. "Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Volume 14, No. 3 (July 14, 2017).
- Halim, Abdul. "Teori-Teori Hukum Aliran Positivisme Dan Perkembangan Kritik-Kritiknya." *Jurnal Al-Syir'ah* Vol.42, No. II (2008).
- Kanang, Abdul Rahman. "Konstitusionalitas Persetujuan Dpr Dalam Pengangkatan Kapolri Oleh Presiden (Menyoal Letak Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Presidensial)." *Al Daulah Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* Vol.7, No. 2 (December 17, 2018): 305.
- Karundeng, Ireine Tiara. "Tugas Dan Fungsi Perwakilan Diplomatik Dalam Melindungi Kepentingan Warga Negara Indonesia Di Negara Lain." *Lex Et Societatis* Vol.6, No. 9 (n.d.).

- Laili, Umi. "Peran Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Pelanggaran Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim." *Jurnal Legalitas* Vol. 2 No. 1 (2017).
- Mamang, Damrah. "Penguatan Kedudukan Dan Kewenangan Konstitusional DPD RI Dalam Perspektif UUD Negara RI Tahun 1945." *Veritas: Jurnal Program Pascasarjana Ilmu Hukum* Volume 6, No. 1 (2020).
- Marzuki, M. Laica. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* Vol.7, No. 4 (May 20, 2016)
- Marzuki, Suparman. "Peran Komisi Pemilihan Umum Dan Pengawas Pemilu Untuk Pemilu Yang Demokratis." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Volume 3, No. 15 (July 2008).
- Masduki. "Strategi Pemulihan Citra Partai Politik: Kasus Partai Demokrat." *Jurnal Unisia* Volume. XXXVI, No. 81 (July 2014).
- Mz, H Ismail. "Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Hakim Agung Dan Hakim Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Ketatanegaraan Indonesia," n.d., *Jurnal Ganec Swara*, Vol. 16, No. 1(2022)
- Purnama, Eddy. "Lembaga Perwakilan dan Checks and Balances dalam Kekuasaan Negara," *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 63, (2014).
- Romli, Lili. "Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945" *Jurnal Politica*, Vol.3, No. 2 (2012).
- Sakti, Lanang. "Implikasi Yuridis Pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Pengangkatan Duta Dan Konsul Oleh Presiden." *Jurnal Fundamental Justice* Volume 3, No. 1 (2022).
- Salsa Yaumil Akbari and Ninuk Wijiningsih. "Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan." *Reformasi Hukum Trisakti* Vol.4, No.4 (July 23, 2022)
- Sari, Dewi Retno, and Yudi Widagdo Harimurti. "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Panglima TNI Dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil." *Jurnal Inicio Legis* Volume 2, No. 2 (November 30, 2021)
- Smith, Atho Bin, and Maarthen Y Tampanguma. "Independensi Polri Sebagai Penyidik Tindak Pidana Umum Berdasarkan KUHAP." *Lex Crimen* Vol.VII, No. 3 (May 2018).
- Somantry, Emma Dysmala. "Kritik Terhadap Paradigme Positivisme." *Jurnal Wawasan Hukum* Vol.28, No. 1 (February 2013).
- Suparto. "Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam." *Jurnal Selat* Vol.4, No. 1 (October 2016).
- Susanto, Mei, Rahayu Prasetyaningsih, and Lailani Sungkar. "Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Vol.18, No. 1 (March 28, 2018)
- Thaib, Dahlan. "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol.10, No. 23 (May 17, 2003):
- . "Menuju Parlemen Bikameral." Yogyakarta: UII Press, n.d.
- Warsito, and Hasudungan Sinaga. "Kedudukan MPR Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945." *Jurnal Surya Kencana Dua* Volume 9, No. 2 (December 2022).

- Widodo, Wahyu. "Peran Dan Fungsi DPD RI Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amandemen." *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol.1 No. 2 (2014)
- Winardi. "Menyoal Independensi Dan Profesionalitas Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah." *Jurnal Konstitusi* Volume 3, No. 2 (November 2010).
- Yokotani, "Sistem Bikameral Di Lembaga Legislatif Berdasarkan Tugas Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Argentina)." *Progresif: Jurnal Hukum* Vol.11, No. 1 (August 20, 2018).
- Zaini, Ahmad. "Negara Hukum, Demokrasi, Dan HAM" *Al Qisthâs; Jurnal Hukum dan Politik*, Vol.11, No.1 (2020)

TUGAS AKHIR

- Dekantara, Putra. "Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Perwakilan Di Indonesia." Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2018.
- Erham. "Implikasi Pergeseran Pemaknaan Kedaulatan Rakyat Dalam Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Perubahan UUD 1945." Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2022.
- Rahman, Abd. "Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Indonesia." Disertasi, Universitas Airlangga, 2006.
- Ramdani, Dadan. "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," Tesis, 2024.
- Subardjo. "Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia." Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2008.
- Widjojo, Harinto. "Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Di Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen UUD 1945." Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2006.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD NRI Tahun 1945

Undang Undang No 17 Tahun 2014 Tentang, MPR, DPR, DPD RI, dan DPRD RI (UU MD3)

UU No. 7 TAHUN 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia

Undang-Undang No 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia

Undang-Undang No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung diubah dengan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial
Undang-Undang No 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945
Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Buku 1
Tentang Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2001
Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Buku
III Jilid I Tentang Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan
Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Buku
III Jilid II Tentang Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan
Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Buku
IV Jilid I Tentang Kekuasaan Pemerintah
Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Buku
IV Jilid II Tentang Kekuasaan Pemerintah
Naskah Akademik Undang-Undang No 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar
Negeri
Naskah Akademik Undang-Undang 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Negara
Indonesia
Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian
Negara Republik Indonesia
Naskah Akademik Undang-Undang No 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012
Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014
Putusan MK No 27/PUU-XI/2013

WEBSITE

“KBBI Daring”, Kemendikbud, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/> diakses 20
September 2022
“Tugas Dan Wewenang” Web DPR RI, <https://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>,
diakses 20 September 2022
Yuda Prinada, “Pasal 20 UUD 1945 Sebelum & Setelah Amandemen Untuk Tes
CPNS” Tirto.id, [https://tirto.id/isi-pasal-20-uud-1945-sebelum-setelah-amandemen-
untuk-tes-cpns-f8rX](https://tirto.id/isi-pasal-20-uud-1945-sebelum-setelah-amandemen-untuk-tes-cpns-f8rX) *last modified* 23 Desember 2020, diakses 29 September
2022
Adminyl “Pejabat Pemerintah dan Pejabat Negara” TB News, *last modified* 28
September 2021, diakses 20 September 2022.
[https://tribratanews.kepri.polri.go.id/2021/09/28/pejabat-pemerintahan-dan-pejabat-negara-bag-
1/#:~:text=Berdasarkan%20kategorisasi%20tersebut%2C%20dapat%20disimpulkan,DPR
%2C%20Presiden%2C%20dan%20Hakim](https://tribratanews.kepri.polri.go.id/2021/09/28/pejabat-pemerintahan-dan-pejabat-negara-bag-1/#:~:text=Berdasarkan%20kategorisasi%20tersebut%2C%20dapat%20disimpulkan,DPR%2C%20Presiden%2C%20dan%20Hakim)
Indra Purnama, “Jumlah Penduduk Tahun 2022”, Web Tempo.co, *last modified*
Desember 2022, di akses Januari 2022
[https://nasional.tempo.co/read/1671308/berapa-jumlah-penduduk-indonesia-tahun-
2022#google_vignette](https://nasional.tempo.co/read/1671308/berapa-jumlah-penduduk-indonesia-tahun-2022#google_vignette)
Proses Pembahasan RUU Tentang Kepolisian Negara (Pembicaraan Tingkat II),
hlm 130-131. <https://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/747> diakses , 3 Maret 2023.

Proses Pembahasan Undang-Undang Tentang Tentara Negara Indonesia, diakses, 3
Maret 2023 <https://www.dpr.go.id/arsip/indexlg/id/918>
CNN Indonesia. “Survei Indikator: Kepercayaan Publik Pada DPR-Parpol Terus
Turun.” April 3, 2022.
[https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220403154457-32-
779629/survei-indikator-kepercayaan-publik-pada-dpr-parpol-terus-turun.](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220403154457-32-779629/survei-indikator-kepercayaan-publik-pada-dpr-parpol-terus-turun)