

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Lahirnya badan perwakilan dalam lintasan sejarah politik ketatanegaran di berbagai belahan dunia adalah merupakan kontra hegemoni. Sejarah lahirnya parlemen di Inggris telah mendeskripsikan hal tersebut, ketika kaum bangsawan yang tidak berkuasa menandatangani kontra politik dengan Raja John di Inggris. Kontrak Politik (Piagam Besar) yang ditandatangani pada tahun 1215.<sup>1</sup> Esensi dari perjanjian itu, raja harus mengakui dan menjamin beberapa privileges dari kaum bangsawan sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan kebutuhan lainnya. Magna Charta itu dianggap sebagai konsep awal dari demokrasi modern dan sekaligus merupakan antithesis dari kekuasaan raja yang feodal.<sup>2</sup> Magna Charta inilah diyakni sebagai pijakan awal perjuangan demokrasi dari kelas menengah dan kelas atas masyarakat Inggris pada waktu itu.

Ide (gagasan) besar yang mulai dipraktekan sejak tahun 125 ini, dapat dikatakan bahwa pijakan historis lahirnya parlemen dimulai dari penandatanganan Magna Charta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2009 hlm. 1

<sup>2</sup> Ibid hlm. 1.

<sup>3</sup> Ibid hlm. 2

Menilik sejarah lahirnya reformasi di Indonesia yang memuncak pada tahun 1998 juga jika dilihat secara saksama bukan terjadi begitu saja. Hegemoni kekuasaan yang sangat terpusat pada eksekutif (Soeharto) pada akhirnya rakyat mulai menarik dukungan dan pada akhirnya rezim Soeharto jatuh dan pada akhirnya Indonesia mulai ditata. Hal ini jelas terlihat bahwa sebelum reformasi kekuasaan berpusat pada eksekutif, namun hari ini walaupun belum ideal, lembaga perwakilan mulai mengambil peran yang cukup signifikan sehingga terlihat adanya keseimbangan kewenangan antar lembaga.

Perjalanan Panjang Indonesia untuk menata sistem ketatanegaraan ditandai dengan amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan pada Indonesia mengikrarkan diri sebagai negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945). Konsepsi negara hukum Indonesia memiliki ciri dan karakteristik yang didasarkan pada semangat dan jiwa bangsa (*volkgeist*) Indonesia, yakni Pancasila. Konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia lebih mengarah pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan aktivitas pemerintahan. Wahyono mengatakan, penyelenggaraan aktivitas pemerintahan terkait dengan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Padmo Wahyono. *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm.160.

Kusumaatmadja menyatakan, makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum.<sup>5</sup>

Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat.<sup>6</sup> Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Kedaulatan juga selalu dihubungkan dengan kekuasaan Negara.<sup>7</sup> Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.<sup>8</sup> Menurut Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>9</sup>

Menurut Jimly, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) haruslah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi mata uang yang sama. Untuk itulah, Undang-Undang Dasar hendaknya

---

<sup>5</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002, hlm.12.

<sup>6</sup> Lihat: Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” kedaulatan dalam suatu negara merupakan salah satu unsur atau syarat yang harus dipenuhi untuk terbentuknya suatu negara dan pemerintahan yang berdaulat.

<sup>7</sup> Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.

<sup>8</sup> Notonagoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*. Jakarta: Bina Aksara, 19984, hlm. 99.

<sup>9</sup> R. Wiratno, dkk. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: Pembangunan, 1958, hlm.176.

menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Keduanya juga merupakan perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia akan prinsip ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang juga dikonstruksikan sebagai paham kedaulatan Tuhan.<sup>10</sup>

Sebagai negara hukum yang demokratis tentunya seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warganegara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.<sup>11</sup> Salah satu ciri negara hukum adalah adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan. Pada awalnya Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan, karena kekuasaan yang sesungguhnya ada di tangan rakyat selanjutnya diberikan kepada MPR sepenuhnya, kemudian dari MPR baru dibagi kepada DPR, Presiden dan Mahkamah Agung. MPR disini merupakan lembaga tertinggi negara sedangkan yang lainnya adalah lembaga tinggi negara yang kedudukannya di bawah MPR.<sup>12</sup> Selanjutnya setelah Reformasi 1998, atau lebih tepatnya pasca amandemen UUD 1945, konsep Trias Politica menggunakan prinsip pemisahan kekuasaan, yakni kekuasaan yang ada di tangan rakyat dipisah-pisah ke dalam fungsi-fungsi lembaga negara.

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm.58.

<sup>11</sup> IB. Hestu Cipto Handoyo *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan HAM*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2003, hlm 12.

<sup>12</sup> Mohammad Hatta. *Menuju Negara Hukum*. Jakarta: Idayu Press, 1977, hlm.11

Dalam hubungannya dengan kedaulatan rakyat, maka Trias Politica demikian penting untuk diterapkan guna memfungsikan perlengkapan negara yang salah satunya adalah lembaga legislatif. Parlemen merupakan bentuk manifestasi ataupun representasi rakyat, representasi ini bisa dijelaskan karena pada pelaksanaan Pemilu rakyat memilih para calon anggota parlemen yang dia inginkan sebagai wakilnya untuk duduk di parlemen. Parlemen sebagai bentuk representasi rakyat digambarkan oleh Rousseau sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale* dan dalam pelebagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang mereka percayai. Selanjutnya Rousseau menyebutkan, masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum.<sup>13</sup>

Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di

---

<sup>13</sup> Jean Jacques Rousseau. *Du Contract Social*. Alih bahasa Vincent Bero, Jakarta: Visimedia, 2007, hlm.25.

bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.<sup>14</sup>

Sejalan dengan tuntutan reformasi dan sekaligus dalam rangka pembaruan konstitusi dibentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD. DPD lahir dipengaruhi oleh dua arus besar yang menginstalasi lembaga baru pada legislatif Indonesia. Pertama, terlihat adanya reformasi, khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama hingga transfer pemerintahan dari Suharto ke Habibie. Kedua, adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim.<sup>15</sup>

Gagasan untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bikameral muncul dalam perubahan ketiga UUD 1945, yang kemudian melahirkan DPD. Namun satu faktor penting yang perlu dilihat adalah berubahnya hubungan pusat dan daerah sendiri sejak tahun 1999. Perubahan ini diawali dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Setelah melalui perdebatan panjang dari tahun 1999 sampai tahun 2000, kompromi politik di antara fraksi-fraksi di panitia ad-hoc I MPR mencapai kesepakatan untuk membentuk DPD yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Setiap provinsi diwakili empat orang, jumlah keseluruhan anggota tidak lebih dari

---

<sup>14</sup> Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media, 2010, hlm.13.

<sup>15</sup> John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010, hlm.102.

sepertiga anggota DPR, namun dengan kewenangan yang terbatas. Format DPD seperti inilah yang kemudian muncul melalui Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 hasil amandemen ketiga. Tidak mengherankan jika sebagian akedemisi seperti Denny Indrayana dan Saldi Isra cenderung berpendapat bahwa struktur parlemen nasional hasil amandemen konstitusi lebih merupakan parlemen yang bersistem trikameral yakni terdiri atas MPR, DPR dan DPD yang masing-masing terpisah ketimbang suatu parlemen dengan sistem bikameral.<sup>16</sup>

Munculnya kesepakatan untuk menerapkan sistem *bicameral* meskipun *soft bicameral* didasari dengan alasan bahwa DPD merupakan bentuk perwujudan dari semangat otonomi daerah. Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi kekuasaan legislatif. Dengan legitimasi yang kuat dan besar dari pada kostituennya, sangatlah wajar bila harapan mereka kepada para anggota DPD pun sangat besar. Utamanya dalam memperjuangkan aspirasi mereka di tingkat nasional. DPD dijadikan sebagai jembatan untuk menghubungkan pusat dan daerah, mengingat DPD sebagai wakil bukan wakil kelompok atau partai seperti DPR.<sup>17</sup>

Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (Majelis). Majelis

---

<sup>16</sup> Syamsuddin Haris. *Kantor Anggota DPD RI dan Hubungan Dengan Daerah*, Jakarta: UNDP Indonesia, 2010, hlm. 11.

<sup>17</sup> M. Yusuf. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009, hlm.24.

yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai lembaga perwakilan. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara disebut sebagai Senat.<sup>18</sup>

Secara teoritis alasan dibentuknya lembaga DPD adalah membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri (DPR). Jika pada saat UUD 1945 pra amandemen menganut sistem unicameral dengan menempatkan MPR sebagai supremasi yang memegang kedaulatan rakyat, maka Sidang Umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dan mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral.<sup>19</sup> Keberadaan DPD sebagai lembaga yang berporos di legislatif, dapat ditafsirkan lembaga *representative* di Indonesia mengadopsi sistem bikameral atau dua kamar.<sup>20</sup> Meskipun pada dasarnya sistem dua kamar selalu identik dengan negara federasi, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat dipraktekkan di negara kesatuan.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ginandjar Kartasmita, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Majelis: Vol.1 Nomor 1, Agustus 2009, hlm.78.

<sup>19</sup> Titik Triwulan Tutik. *Op. Cit*, hlm.85.

<sup>20</sup> Sulardi. *Reformasi Hukum; Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*. Malang: Intrans Publishing, 2009), hlm.128.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007, hlm.75.

Keberadaan dua kamar tersebut dapat dicermati dari hasil perubahan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”. Dengan struktur bikameral tersebut, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*). Adapun DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).<sup>22</sup> DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.<sup>23</sup>

Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih menjadi pro kontra menyangkut tentang kewenangan agar berlaku sama dengan DPR. Salah satu alasannya adalah akan mempengaruhi kinerja DPD. Kewenangan DPD sebagai badan legislatif sangatlah terbatas. Kondisi demikian berbanding terbalik dengan kewenangan DPR. Dalam bidang legislasi yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, atau pun saran,

---

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.119.

<sup>23</sup> M. Solly Lubis. *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2008, hlm.93.

sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Dengan demikian keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameral dalam arti yang lazim.

Seharusnya dengan sistem dua kamar akan memberi kesempatan daerah berjuang lebih maksimal, sebab dengan ini anggota perwakilan rakyat dari daerah diberi suatu wadah institusi tersendiri dengan derajat yang sama dengan kewenangan yang dimilikinya. Dalam model lembaga perwakilan satu kamar, unsur kepentingan daerah hanya akan disampaikan oleh orang perorang, dan biasanya unsur perwakilan daerah lebih sedikit dari anggota DPR sehingga atusan daerah merupakan unsur minoritas di lembaga perwakilan. Kondisi ini tentu akan berbeda dengan sistem dua kamar, karena dengan meletakkan utusan daerah dalam satu kamar terpisah dari DPR akan hilang pandangan orang perorang tetapi akan dilihat sebagai institusi. Kewenangan DPD yang terbatas dengan jumlah yang terbatas akan merugikan dalam pembuatan *legal policy* dan bahkan cenderung merugikan daerah. Dalam kepentingan penulisan tesis ini, penulis menyampaikan berbagai hal terkait dengan adanya ketidakseimbangan kewenangan antara DPD dengan DPR. Oleh karena itu diperlukan suatu model penguatan DPD agar para anggota DPD mampu meningkatkan kinerjanya sebagaimana yang diharapkan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah disampaikan, maka rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam penerapan sistem bikameral, telah sesuai dengan paham kedaulatan rakyat?
2. Bagaimanakah model ideal Dewan Perwakilan Daerah dalam penerapan sistem bikameral yang selaras dengan paham kedaulatan rakyat?

### **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan**

Secara umum penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi pengembangan keilmuan hukum yang terkait dengan Hukum tata Negara, terkait dengan penerapan sistem bicameral dalam kaitannya dengan kedudukan DPD. Di samping itu, hasil dari penulisan ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi atau sumber bacaan (literatur) bagi penelitian berikutnya.

Secara khusus, penelitian ini dimaksudkan adalah untuk mengevaluasi keberlakuan penerapan sistem bikameral dalam kaitannya dengan kedudukan DPD dan implementasi paham kedaulatan rakyat. Penelitian ini juga mendiagnostik berbagai faktor yang menyebabkan adanya ketimpangan kedudukan antara DPD dan DPR. Kewenangan yang tidak sama tersebut menjadi kajian dalam penelitian ini. Kemudian penelitian ini juga diarahkan dalam rangka menyusun suatu model ideal DPD dalam penerapan sistem bikameral yang selaras dengan paham kedaulatan rakyat.

#### **1.3.2. Manfaat**

Dalam setiap penelitian ilmiah diharapkan ada suatu manfaat yang dihasilkan. Manfaat penelitian ini dapat dibedakan menjadi dua bagian, yakni manfaat yang bersifat teoretis dan praktis. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya menyangkut kelembagaan DPD yang berdasarkan sistem dua kamar dan implementasi kedaulatan rakyat. Melalui penelitian ini diharapkan lahir suatu kebijakan yang strategis guna memperkuat kedudukan DPD dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Setidak-tidaknya hasil penelitian ini dapat menjadi salah satu sumber referensi bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

#### **1.4. Kerangka Teori**

##### **1.4.1. Teori Kedaulatan Rakyat**

Teori kedaulatan rakyat dikemukakan oleh J.J. Rousseau dan Immanuel Kant. J.J. Rousseau mengemukakan pendapatnya tentang teori kedaulatan rakyat, ia berpendapat sebagai berikut: *“Kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya merupakan cara atau sistem mengenai pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum.”*<sup>24</sup>

Sementara Immanuel Kant juga mengemukakan pendapatnya tentang teori kedaulatan rakyat. Ia berpendapat bahwa undang-undang merupakan penjelmaan kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> H. Salim HS. *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, hlm.128.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm.161.

Dalam kaitannya dengan konsep kedaulatan (*sovereignty*) yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan, maka di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara (*state*). Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan (*souvereignty*) itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa Latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi. Kedaulatan juga selalu dihubungkan dengan kekuasaan Negara. Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.

Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.<sup>26</sup> Menurut J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang

---

<sup>26</sup> Notonagoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*. Jakarta: Bina Aksara, 1984, hlm. 99.

membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>27</sup>

Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Dalam hubungan ini, pendekatan Nagel tadi dapat juga digunakan untuk menganalisis kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).<sup>28</sup> Pendekatan Nagel yang kedua, yakni konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), terdapat dua hal yang penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.<sup>29</sup>

Menurut Jimly, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) haruslah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi mata uang yang sama. Untuk itulah, Undang-Undang Dasar hendaknya menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*)

---

<sup>27</sup> R. Wiratno, dkk. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: Pembangunan, 1958, hlm.176.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm.9.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm.10

yang tidak terpisahkan satu sama lain. Keduanya juga merupakan perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia akan prinsip ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang juga dikonstruksikan sebagai paham kedaulatan Tuhan.<sup>30</sup>

#### 1.4.2. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Pemisahan kekuasaan sangat terkait dengan konsepsi negara hukum.<sup>31</sup>

Paul Scholten menyampaikan ciri negara hukum, dikatakan “*er is scheiding van machten*”, yang bermakna bahwa dalam negara hukum terdapat pemisahan kekuasaan.<sup>32</sup> Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan oleh John Locke. John Locke membagi kekuasaan dalam Negara menjadi tiga yaitu: pertama, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); kedua, kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan ketiga, kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (federatif).<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm.58.

<sup>31</sup> Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan yang menjamin keadilan bagi warganya. Maksudnya, adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya. Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991, hlm. 110.

<sup>32</sup> Notohamidjojo. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 25.

<sup>33</sup> Menurut Ismail Suny adalah John Locke yang pertama kali membicarakan tentang teori pembagian kekuasaan (1690) yang terdiri dari kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan federatif (kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri). Mengenai kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili) oleh John Locke dimasukkan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif. Ismail Suny. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru, 1982, hlm. 1-2.

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu: pertama, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan ketiga, kekuasaan yudikatif, yang menjalankan kekuasaan kehakiman.<sup>34</sup>

Menurut Montesquieu, ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran pula.<sup>35</sup> Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.<sup>36</sup> Praktek pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan. Selanjutnya, menurut Montesquieu seperti yang diutarakan Deliar Noer, apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada tangan yang sama ataupun pada badan penguasapenguasa yang sama, tidak mungkin terdapat kemerdekaan, juga tidak akan bisa ditegakkan kemerdekaan itu bila kekuasaan mengadili tidak

---

<sup>34</sup> Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik*, diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam. Bandung: Nusa Media, 1999, hlm. 62.

<sup>35</sup> CF. Strong. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media, 2008, hlm.330.

<sup>36</sup> Sofyan Hadi, *Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, Jurnal Ilmu Hukum DIH, Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hlm.78.

dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Apabila kekuasaan mengadili disatukan dengan dua kekuasaan itu, kemerdekaan rakyat akan terancam karena hakim akan menjadi orang yang membuat hukum. Oleh karena itu, apabila kekuasaan mengadili digabungkan pada kekuasaan eksekutif, hakim itu akan bersikap dan bertindak dengan kekerasan dan penindasan.<sup>37</sup>

Pandangan Montesquieu memberikan pengaruh yang amat luas dalam pemikiran kekuasaan negara. Pendapat Montesquieu yang dikutipkan dimaknai bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak punya hubungan sama sekali. Dengan pemahaman seperti itu, karena sulit untuk membuktikan ketiga cabang kekuasaan itu betul-betul terpisah satu dengan lainnya banyak pendapat yang mengatakan bahwa pendapat Montesquieu tidak pernah dipraktikkan secara murni atau tidak pernah dilahirkan dalam fakta, tidak realistis dan jauh dari kenyataan.<sup>38</sup> Dalam kaitan ini Jimly Asshidiqie bahwa konsepsi Trias Politica yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya

---

<sup>37</sup> Deliar Noer. *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Bandung: Mizan, 1998, hlm. 136.

<sup>38</sup> Jimly Asshidiqie. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* Jakarta: UI Press, 2006, hlm. 17.

bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>39</sup>

Jika disimak secara cermat, Montesquieu tidak mengatakan bahwa antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lainnya. Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Namun secara umum dipahami, Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat di antara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja. Padahal, Montesquieu menghendaki agar fungsi satu cabang kekuasaan negara tidak dilakukan oleh cabang kekuasaan lain atau dirangkap oleh cabang kekuasaan yang lain. Secara ideal, teori pemisahan kekuasaan mestinya dimaknai bahwa dalam menjalankan fungsi atau kewenangannya, cabang kekuasaan negara punya eksklusifitas yang tidak boleh disentuh atau dicampuri oleh cabang kekuasaan negara yang lain.<sup>40</sup>

Menurut Soehino, pemisahan kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquieu tersebut adalah untuk menghilangkan kemungkinan munculnya tindakan yang sewenang-wenang dari seorang penguasa atau jelasnya tidak memberikan kemungkinan dilaksanakannya sistem pemerintahan yang absolutisme. Oleh karena itu, masing-masing kekuasaan dipegang oleh suatu

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 36.

<sup>40</sup> Saldi Isra, *Loc. Cit.*

badan yang berdiri sendiri.<sup>41</sup> Moh.Kusnardi dan Bintang R. Saragih mengatakan, bahwa pemisahan kekuasaan tanpa disertai dengan koordinasi akan menyebabkan pemerintahan tanpa kontrol dan menyebabkan pengkotakan kekuasaan dan berpotensi menimbulkan keangkuhan kekuasaan dari masing-masing pemegang kekuasaan negara. Oleh karena itu, perlu dicari konsep keseimbangan dalam pemisahan kekuasaan. Meskipun ajaran trias politica sulit dilaksanakan secara murni, namun menurut Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih bahwa ajaran tersebut mengandung dua prinsip, yaitu: pertama, prinsip untuk mencegah agar kekuasaan jangan sampai berada di dalam satu tangan, karena dengan demikian akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang dan kedua, prinsip *checks and balances* di mana di dalam hubungan antar lembaga negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan.<sup>42</sup>

### 1.4.3. Teori Perwakilan

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini, pertama menyangkut pengertian pihak yang diwakili, kedua

---

<sup>41</sup> Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2008, hlm.117.

<sup>42</sup> Moh. Kusnardi & Bintang R Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. Jakarta: Gramedia, 1986, hlm.31.

berkenaan dengan pihak yang mewakili, dan ketiga berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.<sup>43</sup>

Lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat. Untuk memenuhi maksud tersebut kesepakatan semua unsur pada saat itu, baik yang ada di MPR maupun DPR menentukan pilihan bahwa lembaga perwakilan hasil amandemen diwujudkan melalui sistem yang mampu menjaga keseimbangan.<sup>44</sup>

Menurut Vieira dan Runciman, mengenai representasi maka ada tiga konsep yang mengikutinya, pertama, *pictorial representation*, mereka yang dipilih untuk mewakili harus menyerupai yang diwakilinya. Kedua, *theatrical representation*, wakil yang terpilih harus menafsirkan, berbicara dan bertindak untuk pihak yang diwakilinya. Ketiga, *juridical representation*, wakil yang terpilih harus bertindak atas nama yang diwakilinya dengan persetujuan demi kepentingan bersama.<sup>45</sup> Lembaga perwakilan dapat dikatakan sebagai parlemen yang berasal dari bahasa Prancis yakni “*parler*” (berbicara). Lembaga perwakilan secara fungsional juga diistilahkan sebagai

---

<sup>43</sup> Eddy Purnama. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press Banda Aceh, 2008, hlm. 41.

<sup>44</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2003, hlm. 11 – 12.

<sup>45</sup> Nuri Suseno. *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*. Depok: Puskapol FISIP UI, 2013, hlm. 6.

legislatif yang berasal dari kata *legislate* dengan fokus pada fungsinya dalam membuat undang-undang, dan ada pula yang menggunakan istilah *assembly* yang berarti berkumpul membicarakan masalah publik.<sup>46</sup>

Pada dasarnya teori lembaga perwakilan sangat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan yang merupakan wujud realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Terdapat tiga karakter atau sifat khas dari lembaga perwakilan, yaitu terdiri atas:<sup>47</sup>

1) Perwakilan Politik

Dalam perwakilan politik, para anggota badan perwakilan rakyat direkrut atau dicalonkan oleh partai politik melalui pemilihan umum. Kelemahan dari perwakilan politik ini adalah biasanya anggota-anggota yang terpilih hanya mereka yang memiliki popularitas dalam bidang politik dan tidak memiliki keahlian dalam bidang pemerintahan.

2) Perwakilan Fungsional

Dalam perwakilan fungsional, para anggotanya direkrut berdasarkan kepangkatan menurut fungsi, pekerjaan, jabatan atau keahlian.

3) Perwakilan Daerah

---

<sup>46</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 315

<sup>47</sup> I Dewa Gede Atmadja. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2015, hlm. 101.

Perwakilan ini biasa berlaku dalam sebuah negara berbentuk negara federal atau negara kesatuan yang wilayahnya luas, dimana para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Kemudian, ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: <sup>48</sup>

- 1) Pengaturan yang dapat mengurangi hak kebebasan warga negara;
- 2) Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan,
- 3) Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Jean Mansbridge yang membuat kategori perwakilan dalam empat bentuk; *promissory*, *anticipatory*, *gyroscopic* dan *surrogacy*. Perwakilan *promissory* merupakan bentuk perwakilan di mana wakil dinilai berdasarkan janji-janji yang dibuat di hadapan konstituen pada saat kampanye. Perwakilan *anticipatory* adalah perwakilan di mana wakil justru berpikir soal pemilu yang akan datang berikutnya tanpa menghiraukan janji-janji kampanyenya. Perwakilan *gyroscopic* itu menekankan adanya seorang wakil yang berangkat dari pengalaman dirinya sendiri Ketika memperbincangkan kepentingan konstituen. Selanjutnya, perwakilan *surrogacy* adalah suatu perwakilan di mana seorang wakil berusaha mewakili konstituennya diluar daerah pemilihannya. Konsepsi yang disampaikan oleh Mansbridge tersebut bisa melengkapikonseptualisasi yang disampaikan oleh Pitkin serta memperkaya

---

<sup>48</sup> Jimly Asshaddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 32

analisis untuk melihat realitas perwakilan politik. Artinya, tindakan seorang wakilakan lebih dicermati sebagai sesuatu “yang lebih politis”. Di mana seorang wakil dinilai dari konsistensinya untuk memenuhi janji-janji kampanyenya, kepentingan pribadinya terkait persiapan dalam pemilu periode berikutnya, kesediaannya untuk mempertimbangkan suara aspirasi warga yangdiwakilinya, serta komitmennya hanya pada konstituen di dapilnya atau warga secara keseluruhan.<sup>49</sup>

Perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasarkan atas hukum yang memerlukan instrumen hukum, efektifitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat, serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang berkembang makin merata dan berkeadilan. Prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) seyogyanya diselenggarakan secara beriringan. Demikian itu menunjukkan negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan sebagai perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia akan prinsip ke-Maha-Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa.<sup>50</sup>

## 1.5. Metode Penelitian

### 1.5.1. Jenis Penelitian

---

<sup>49</sup> Noor Rohman. “*Dari Aktif/Pseudo Programatik Hingga Pasif/Klientelistik: Politik Aleg Perempuan Di Tengah Stagnasi Program Pengarusutamaan Gender: Studi Model Representasi Dan Linkage Politik Aleg Perempuan DPRD Pati Periode 2009-2014.*” Tesis. Program Pascasarjana Politik dan Pemerintahan. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta, hlm.14.

<sup>50</sup> Jimly Asshidiqlie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Cetakan Pertama*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2005, hlm.71.

Penelitian memiliki istilah lain atau dikenal dengan riset. Riset berasal dari bahasa Inggris yaitu “*research*” yang berasal dari kata “*re*” (kembali) “*search*” (mencari) dengan demikian penelitian yang memiliki istilah riset dapat diartikan sebagai mencari kembali. Adapun kegiatan penelitian ini didasari rasa keingintahuan seseorang yang kemudian disebut sebagai peneliti dalam menjalankan kegiatan penelitiannya. Penelitian merupakan bentuk ungkapan dari rasa ingin tahu yang dilakukan dalam bentuk atau kegiatan penelitian secara ilmiah. Penelitian dilakukan dengan sebuah rasa percaya akan objek yang menjadi penelitian akan diteliti dengan mencari tahu sebab akibat yang timbul atau terjadi pada objek penelitian.<sup>51</sup> Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada analisis dan konstruksi yang dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten dan bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran sebagai salah satu manifestasi keinginan manusia untuk mengetahui apa yang sedang dihadapinya”.<sup>52</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, jika dilihat dari sudut tujuan penelitian, penelitian hukum dapat digolongkan menjadi dua jenis, yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris. Adapun penelitian hukum normatif mencakup: a. Penelitian terhadap asas-asas hukum, b. Penelitian terhadap sistematika hukum, c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, d. Penelitian sejarah hukum dan e. Penelitian perbandingan hukum. Adapun

---

<sup>51</sup> Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007, hlm.27-28.

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986, hlm.3.

penelitian hukum empiris terdiri dari: a. Penelitian terhadap indentifikasi hukum (tidak tertulis) dan b. Penelitian terhadap efektifitas hukum.<sup>53</sup> Metode penelitian juga dapat dikelompokkan dalam tiga bentuk, yakni penelitian hukum normatif, penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif-empiris.

Penelitian tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif memiliki persamaan dengan penelitian doktrinal. Penelitian hukum normatif tidak melakukan penelitian lapangan (*field research*).<sup>54</sup> Penelitian hukum normatif berbasis pada mekanisme yang khas,<sup>55</sup> guna membantu memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat. Dalam hal ini ilmu hukum dipahami sebagai ilmu tentang kaidah (norma), sebagai ilmu yang menelaah hukum sebagai sistem kaidah-kaidah dengan dogmatik hukum atau sistem hukum sehingga dapat dipahami dengan jelas hukum sebagai ilmu kaidah.<sup>56</sup>

Dilihat dari bentuknya, maka penelitian ini termasuk kedalam bentuk penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang diteliti setelah mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala lainnya. Seperti yang dikatakan oleh Setiono, bahwa bentuk penelitian prespektif merupakan suatu penelitian untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus

---

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2014, hlm.1-2.

<sup>54</sup> Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing, 2006, hlm 46.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm.50.

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm.51.

dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu. Analisis berdasarkan logika deduksi.<sup>60</sup>

### 1.5.2. Pendekatan Penelitian

Menurut Mukti Fadjar dan Yulianto Achmad pendekatan dalam penelitian hukum normatif dimaksudkan adalah sebagai bahan untuk mengawali sebagai dasar sudut pandang dan kerangka berpikir seorang peneliti untuk melakukan analisis. Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>57</sup>

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mengkaji semua undang-undang dan pengaturan yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang terjadi. Dengan pendekatan ini berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dalam penelitian dilakukan penelitian yang mendalam sehingga diketahui maksud diberlakukannya suatu peraturan dan suasana kebatinan yang berkembang

---

<sup>57</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali, 1985, hlm. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979, hlm. 15.

pada saat itu, serta arah politik hukum dalam implementasinya. Pendekatan konseptual, proses penelitian dijalankan dengan pengembangan konsep dan teori agar hasilnya dapat dipertanggungjawabkan. Pendekatan konseptual adalah sebagai pembangunan model sehingga dapat membantu dalam penataan masalah, mengidentifikasi faktor-faktor relevan, dan kemudian memberikan koneksi yang membuatnya lebih mudah untuk memetakan bingkai masalahnya. Jika dipetakan dengan benar, maka model konseptual dapat menjadi representasi yang benar dari fenomena yang sedang dipelajari. Pendekatan historis adalah penelitian yang dimaksudkan untuk merekonstruksi kondisi masa lampau secara objektif, sistematis, dan akurat. Melalui penelitian ini, bukti-bukti dikumpulkan, dievaluasi, dianalisis, dan disintesis. Selanjutnya, dirumuskan kesimpulan berdasarkan bukti-bukti itu.

### **1.5.3. Sumber dan Jenis Data Penelitian**

Data adalah sesuatu informasi yang telah dikumpulkan dalam suatu penelitian dengan berbagai metode seperti: pengamatan, pengukuran, wawancara penelusuran dokumen yang digunakan untuk analisis dalam suatu usaha untuk membuat generalisasi atau kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan penelitian. Data yang bermanfaat atau berguna tidak mudah dikumpulkan, untuk itu perlu dilakukan pengelompokan khusus untuk

menentukan data apa yang harus dikumpulkan dan bagaimana data yang telah terkumpul tersebut akan dianalisa.<sup>58</sup>

Dalam penggunaan data, terdapat 2 (dua) jenis data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu data primer dan data skunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan responden atau berdasarkan observasi atas masalah yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain-lain.<sup>59</sup>

Sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang didapatkan dari bahan-bahan pustaka, yang meliputi tiga jenis bahan hukum, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat. Dimaksudkan adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah sebagai bahan pendukung (suplemen) yang berfungsi sebagai penjelasan atas bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah terdiri dari berbagai buku-buku, makalah, laporan hasil penelitian, jurnal, mass

---

<sup>58</sup> Sajipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 320.

<sup>59</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986, hlm.12.

media, internet (virtual) dan lain sebagainya yang terkait secara langsung dengan objek penelitian.

- 3) Bahan hukum tersier, adalah sebagai bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, dan ensiklopedia.

#### 1.5.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian melalui teknik dokumentasi. Teknik dokumentasi merupakan pengumpulan data dengan menggunakan dokumentasi merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan menghimpun dan menganalisis dokumen-dokumen, baik tertulis, gambar, maupun elektronik. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Data penelitian yang ada dikumpulkan oleh penulis dengan teknik sebagai berikut: *pertama*, data kepustakaan dan dokumen. Data kepustakaan meliputi bahan-bahan kepustakaan berupa bahan atau sumber primer.<sup>60</sup> Bahan atau sumber primer ini terdiri dari buku-buku, kertas kerja konferensi, lokakarya, seminar, dan simposium, laporan-laporan penelitian, majalah, disertasi atau tesis, dan sebagainya yang erat kaitannya dengan objek penelitian guna mendapatkan landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan melalui naskah resmi yang ada. Data dokumen

---

<sup>60</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, hlm.34.

pemerintah terdiri dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier,<sup>61</sup> diantaranya peraturan perundang-undangan, yurisprudensi dan putusan-putusan pengadilan, Rancangan Undang-Undang (RUU), laporan resmi pemerintah, dan sebagainya sepanjang dianggap relevan dengan topik yang diteliti. Teknik pengumpulan data juga mempergunakan penelitian virtual (*virtually research*), dilakukan melalui media teknologi informasi dan komunikasi (TIK), khususnya untuk memperoleh data sekunder yang didapatkan melalui situs di internet. Penelitian virtual bermanfaat untuk melengkapi dan sekaligus menunjang penelitian kepustakaan (*library research*).

*Kedua*, data lapangan dalam penelitian ini diperoleh dan dikumpulkan dengan menggunakan teknik komunikasi,<sup>62</sup> yaitu melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data dengan sumber data (responden dan informan). Teknik komunikasi dilakukan dengan wawancara (*interview*) sebagai alat pengumpul data. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disiapkan terlebih dahulu. Selain itu juga dilakukan kegiatan observasi dan penyebaran angket. Data lapangan dapat menjadi data primer diperoleh melalui wawancara populasi dibatasi secara profesional. Setelah data diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis secara non-statistik, oleh karenanya penelitian ini akan menghasilkan dan memberikan nilai yang bersifat kualitatif.

---

<sup>61</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986, hlm. 52.

<sup>62</sup> Hadari Nawawi. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1995, hlm. 110.

### 1.5.5. Pengolahan dan Analisis Data

Dalam analisis data diperlukan beberapa tahapan, seperti yang diungkapkan Bungin, yakni:<sup>63</sup>

- 1) *Data collection*, koleksi data merupakan kegiatan mengumpulkan berbagai data dan termasuk hasil analisisnya. Data-data diperoleh selama dalam masa pengumpulan data tanpa proses pemilahan.
- 2) *Data reduction*, pengolahan data yang mencakup berbagai aktivitas pengumpulan data selengkap mungkin, dan kemudian melakukan klusterisasi untuk kemudian dilakukan analisis sesuai dengan rancangan penelitian.
- 3) *Data display*, penyajian data penelitian yang disampaikan secara ilmiah oleh peneliti.
- 4) *Conclusions drawing*, penarikan kesimpulan hasil penelitian yang dijabarkan secara sistematis dengan menunjuk pada masalah penelitian.

Pada penelitian kualitatif ini, pengolahan data tidak harus dilakukan setelah data terkumpul atau pengolahan data selesai. Dalam hal ini, data sementara yang terkumpulkan, data yang sudah ada dapat diolah dan dilakukan analisis data secara bersamaan. Langkah-langkah yang dilakukan adalah menajamkan analisis, menggolongkan atau pengkategorisasian ke dalam tiap permasalahan melalui uraian singkat, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data sehingga dapat ditarik dan

---

<sup>63</sup> Burhan Bungin, *Op. Cit*, hlm.69-70.

diverifikasi. Data yang di reduksi antara lain seluruh data mengenai permasalahan penelitian. Data yang di reduksi akan memberikan gambaran yang lebih spesifik dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencari data tambahan jika diperlukan. Semakin lama peneliti berada di lapangan maka jumlah data akan semakin banyak, semakin kompleks dan rumit. Oleh karena itu, reduksi data perlu dilakukan sehingga data tidak bertumpuk agar tidak mempersulit analisis selanjutnya. Setelah data direduksi, langkah analisis selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

Penyajian data diarahkan agar data hasil reduksi terorganisaikan, tersusun dalam pola hubungan sehingga makin mudah dipahami. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian naratif, bagan, hubungan antar kategori serta diagram alur. Penyajian data dalam bentuk tersebut mempermudah peneliti dalam memahami apa yang terjadi. Pada langkah ini, peneliti berusaha menyusun data yang relevan sehingga informasi yang didapat disimpulkan dan memiliki makna tertentu untuk menjawab masalah penelitian. Penyajian data yang baik merupakan satu langkah penting menuju tercapainya analisis kualitatif yang valid dan handal. Dalam melakukan penyajian data tidak semata-mata mendeskripsikan secara naratif, akan tetapi disertai proses analisis yang terus menerus sampai proses penarikan kesimpulan. Langkah berikutnya dalam proses analisis data kualitatif adalah menarik kesimpulan berdasarkan temuan dan melakukan verifikasi data.

Tahap selanjutnya adalah penarikan kesimpulan dari semua data yang telah diperoleh sebagai hasil dari penelitian. Penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah usaha untuk mencari atau memahami makna/arti, keteraturan, pola-pola, penjelasan alur sebab akibat atau proposisi. Sebelum melakukan penarikan kesimpulan terlebih dahulu dilakukan reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi dari kegiatan-kegiatan sebelumnya. Setelah melakukan verifikasi maka dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang disajikan dalam bentuk narasi. Penarikan kesimpulan merupakan tahap akhir dari kegiatan analisis data. Penarikan kesimpulan ini merupakan tahap akhir dari pengolahan data.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Bab I Pendahuluan. Merupakan bagian awal penulisan tesis yang dimulai dengan uraian latar belakang dan kemudian disampaikan rumusan masalah penelitian. Rumusan masalah yang disusun merupakan sebagai unit kajian analisis pada pembahasan selanjutnya. Disampaikan juga uraian tentang tujuan dan manfaat penelitian. Dalam rangka menganalisis permasalahan dalam bab ini dijelaskan tentang teori yang digunakan sebagai alat analisis. Teori dimaksud adalah teori kedaulatan rakyat, teori pemisahan dan pembagian kekuasaan dan teori perwakilan dalam perspektif negara demokrasi. Bab ini juga menjelaskan proses berjalannya penelitian dimulai dengan penjelasan jenis penelitian dan pendekatan yang diterapkan. Selanjutnya menyangkut sumber dan jenis data penelitian teknik

pengumpulan data dan penjelasan pengolahan dan analisis data. Terakhir pada bab ini disampaikan uraian sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka. Sesuai dengan penamaannya, maka dalam bab ini disajikan model lembaga perwakilan sebagaimana berlaku dan diterapkan diberbagai negara. Kemudian disampaikan pula tentang sistem pemerintahan baik parlementer maupun presidensial. Selanjutnya guna melengkapi penjelasan tentang lembaga perwakilan dan sistem pemerintahan dalam bab ini disampaikan pula tentang sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia. Uraian tentang penyelenggaraan negara dengan berbagai konstitusi yang pernah berlaku sejak masa orde lama hingga masa reformasi saat ini.

Bab III Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Dan Kedaulatan Rakyat. Bab ini merupakan analisis penelitian terhadap rumusan permasalahan pertama. Pada bab ini disampaikan tentang peranan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menyangkut tugas dan kewenangannya. Selanjutnya disampaikan pula hasil kajian menyangkut tentang kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam perspektif sistem bicameral. Terakhir pada bab ini diuraikan tentang kondisi kesenjangan kewenangan antara DPD dengan DPR.

Bab IV Model Ideal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Penerapan Sistem Bikameral Berbasis Kedaulatan Rakyat. Bab ini merupakan analisis kajian terhadap rumusan masalah kedua. Di dalam bab ini disajikan dua

pembahasan, pertama tentang analisis kedudukan DPD dalam penerapan sistem bicameral dan kedua tentang model ideal kelembagaan DPD.

Bab V Penutup. Bab ini merupakan anotasi akhir penulisan tesis. Berisikan tentang kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah penelitian dan beberapa saran terkait dengan temuan penelitian.

