



## REFLEKSI KONSTITUSI TERHADAP PERANAN LEMBAGA PERWAKILAN DALAM BINGKAI NEGARA DEMOKRASI INDONESIA (PERSPEKTIF ILMU NEGARA)

*Adesandra<sup>1</sup>, Andini Marshanda<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. E-mail: adesandraa778@gmail.com

<sup>2</sup> Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam, IAIN Parepare, Indonesia. E-mail: andinimarshasnda9@gmail.com

---

### Abstrak

Pasca amandemen UUD 1945 di Indonesia secara langsung mengubah sistem ketatanegaraan terutama pada struktur lembaga perwakilan (parlemen). Berdasarkan konstitusi dan prinsip negara demokrasi yang dianut, maka kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan sebuah keniscayaan. Lembaga perwakilan adalah suatu bentuk perwujudan atas kedaulatan rakyat. Penelitian ini berusaha mengungkap bagaimana struktur dan peranan lembaga perwakilan rakyat di Indonesia berdasarkan konstitusi UUD 1945. Dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif terlihat bahwa struktur lembaga perwakilan rakyat di Indonesia mengalami pergeseran pasca amandemen, seperti sistem kamar yang dulunya adalah unicameral kini secara fungsional dianut sistem bikameral yang terdiri atas DPR dan DPD. MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat melainkan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Penguatan fungsi legislasi DPR serta terbentuknya lembaga DPD dalam keanggotaan MPR juga merupakan hasil amandemen UUD 1945 terhadap struktur lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Setiap lembaga perwakilan ini memiliki peranan utama dalam mewakili seluruh aspirasi dan kepentingan rakyat agar dapat diwujudkan menjadi sebuah peraturan atau kebijakan yang pro rakyat. Hal inilah yang seharusnya menjadi cerminan nilai konstitusi yang baik dalam konsep negara demokrasi yang dianut Indonesia.

**Kata Kunci:** Konstitusi, Lembaga perwakilan, Negara demokrasi.

---

### 1. Pendahuluan

Negara merupakan suatu gejala kehidupan sepanjang sejarah peradaban umat manusia, konsep negara berkembang dari bentuknya yang paling sederhana hingga ke bentuk yang paling kompleks. Hakikat keberadaan negara, ibarat sebuah organisasi yang secara umum adalah agar anggotanya (rakyat) dapat mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Dengan kata lain, negara sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem yang ada dalam masyarakat menjadi sebuah tolak ukur keberhasilan negara tersebut, yang mana setiap negara memiliki visi untuk keberlangsungan hidup masyarakatnya.<sup>1</sup>

Keinginan atau cita-cita bersama ini dirumuskan dalam sebuah dokumen yang disebut sebagai konstitusi, termasuk di dalamnya tercermin nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh rakyat sebagai

---

<sup>1</sup> Indra Muchlis Adnan, 'Negara Hukum Dan Demokrasi Dinamika Negara Hukum Dalam Sistem Demokrasi Pancasila Di Indonesia', 2019.

anggota negara. Kontitusi tidak lain merupakan dokumen hukum tertinggi yang memuat aturan-aturan mengenai cara negara dikelola. Dalam konteks Indonesia, konstitusi dikodifikasikan ke dalam suatu bentuk dokumen berupa naskah tertulis yang disebut sebagai Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang memuat tentang sistem ketatanegaraan sekaligus sebagai social control antara negara dan masyarakat. Dalam sejarah perkembangannya, UUD 1945 dalam kedudukannya sebagai sumber hukum tertinggi tersebut diketahui bersama telah mengalami sebanyak empat kali amandemen (1999-2002). Implikasi dari adanya amandemen konstitusi kemudian ikut merubah sistem ketatanegaraan di Indonesia utamanya terhadap struktur dan kedudukan serta wewenang beberapa lembaga negara.<sup>2</sup>

Berdasarkan hal tersebut, menjadi suatu hal yang lazim bagi negara sebagai sebuah bentuk organisasi kehidupan bersama dalam masyarakat selalu menjadi hal yang penting dan wajib untuk dijadikan sebagai bahan kajian ilmiah. Mempelajari dan mengkaji negara berarti mempelajari bangunan ilmu negara. Ilmu negara merupakan ilmu pengetahuan yang menjadikan negara sebagai objek kajian utama. Tegasnya, ilmu negara juga merupakan ilmu pengetahuan pengantar sebelum mempelajari Hukum Tata Negara ataupun Hukum Administrasi Negara. Artinya dengan pendalaman terhadap ilmu kenegaraan melalui nilai-nilai teoritisnya maka pengkajian terhadap sistem kelembagaan negara serta pengkajian terhadap tugas dan wewenangnya apakah telah dilaksanakan sesuai atau tidak dengan amanat konstitusi dapat dilakukan dengan lebih lanjut oleh bidang Hukum Tata Negara ataupun Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian, teori-teori dalam ilmu negara sangat penting dan berguna sebagai ilmu pengantar untuk memahami sistem dan struktur kenegaraan itu sendiri.

Dalam diskursus mengenai struktur kelembagaan negara di Indonesia, maka dapat dikatakan lembaga perwakilan selalu menjadi masalah yang dianggap krusial untuk ditata dengan sedemikian rupa, baik dari segi kelembagaannya maupun penataan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan tersebut. Hal ini terutama agar tercapainya check and balances antar lembaga negara.<sup>3</sup> Selain itu kedudukan dan peranan lembaga perwakilan merupakan hal penting bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam negara, lembaga perwakilan tidak lain merupakan perwujudan bagi kedaulatan rakyat di sebuah negara. Berangkat pada suatu sistem pemerintahan demokratis yang dicanangkan oleh bangsa Indonesia pasca era reformasi yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, memang menjadi suatu keniscayaan apabila dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini tidak terlepas dari keberadaan dan peranan lembaga perwakilan rakyat atau disebut juga dengan lembaga legislatif (parlemen). Secara fungsional sistem perwakilan di Indonesia adalah dua kamar (bicameral), lembaga perwakilan rakyat tersebut terdiri atas DPR dan DPD yang tergabung dalam keanggotaan MPR pasca amandemen UUD 1945.

Berdasarkan teori yang dikemukakan Montesquieu, yaitu trias politica terlihat bahwa kedudukan lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif menjadi salah satu lembaga negara yang berdiri sendiri dan terpisah dengan lembaga negara yang lainnya. Dalam pendapatnya, Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa cabang kekuasaan pada legislatif merupakan kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Penyelenggaraan negara, pertama-tama yaitu untuk mengatur kehidupan bersama.

Berawal dari tuntutan perubahan di tahun 1998 yang merupakan suatu bentuk tuntutan zaman agar Indonesia dapat melakukan berbagai bentuk penyesuaian secara konstitusional. Tidak lain adalah untuk menghasilkan produk hukum yang bersifat responsif dan tidak otoriter, tentunya sesuai atas kehendak rakyat. Dengan demikian, dibutuhkan adanya peningkatan peranan lembaga negara

<sup>2</sup> SH Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945* (Sinar Grafika, 2022).

<sup>3</sup> Syofyan Hadi, ‘Prinsip Checks And Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia (Studi Terhadap Usulan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945)’, *Mimbar Keadilan*, 2015, 240088.

khususnya pada lembaga perwakilan. Sebab setiap kebijakan yang dibuat oleh negara harus dapat mengakomodir seluruh kepentingan rakyatnya, karena pada hakikatnya dalam berdemokrasi kekuasaan tertinggi berada pada rakyat. Dengan demikian, adanya pembatasan atas kekuasaan dalam kebijakan negara tidak lain berangkat dari kepentingan rakyat.<sup>4</sup> Hal inilah yang sejatinya menjadi cerminan nilai konstitusi yang baik dalam sebuah negara yang menganut konsep demokrasi seperti Indonesia.<sup>5</sup> Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam tulisan ini dapat dirumuskan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yaitu sebagai berikut, Bagaimana struktur lembaga perwakilan di Indonesia pasca amandemen UUD NRI 1945?. Bagaimana peran lembaga perwakilan rakyat dalam konsep negara demokrasi Indonesia menurut konstitusi UUD 1945??

## 2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Dengan menggunakan jenis pendekatan yaitu dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis antara lain menyangkut asas, konsepsi, doktrin dan norma hukum untuk menjawab isu atau permasalahan yang dikaji khususnya dalam perspektif ilmu negara. Adapun dalam pengumpulan data, penulis menggunakan studi kepustakaan (*literature study*) dengan bahan telaah yang bersumber dari buku, artikel serta jurnal ilmiah.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Struktur Lembaga Perwakilan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Konstitusi sebagai aturan yang tertulis dimiliki oleh hampir sebagian besar negara modern dan negara yang menganut sistem demokrasi. Konstitusi merupakan sumber aturan tertinggi yang dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan suatu negara karena di dalamnya memuat tujuan bernegara, serta prinsip dan aturan dasar yang mengatur ketentuan-ketentuan dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Namun lahirnya konstitusi sebagian besar diawali oleh praktik kewenangan yang tidak terbatas dari pemimpin dalam suatu negara. Sehingga menimbulkan perlawanan dari rakyat untuk menghapuskan kekuasaan absolut tersebut. Dalam memulai pemerintahan yang baru negara kemudian membuat sebuah konstitusi yang biasanya memuat tentang perjanjian antara penguasa dan rakyatnya untuk mengatur dan melakukan pembatasan kekuasaan. Gagasan pembatasan kekuasaan ini kemudian dikenal dengan istilah paham “konstitutionalisme”.

Menurut Carl J. Friedrich (dalam Nuruddin, 2016:45), dalam buku karyanya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy*, konstitutionalisme adalah:<sup>6</sup>

*A set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.*

Konstitutionalisme merupakan sebuah gagasan bahwa pemerintahan adalah seperangkat kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi dikenakan beberapa bentuk

<sup>4</sup> Orien Effendi, ‘Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitutionalisme Di Negara Demokrasi’, *Politica: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam*, 7.2 (2020), 111–33.

<sup>5</sup> M Yasin al Arif, ‘Aktualisasi Paham Konstitutionalisme Dalam Konstitusi Pasca Amandemen UUD NRI 1945’, *Pandecta Research Law Journal*, 12.2 (2017), 173–82.

<sup>6</sup> Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi: Paham Konstitutionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945* (Setara Press, 2010).

pembatasan yang diharapkan dapat menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak akan disalahgunakan oleh mereka yang memerintah (pemimpin).

Adanya pembatasan kekuasaan negara dilakukan dengan memberikan batasan dalam pengelolaan internal kekuasaan sebuah negara, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan ke dalam beberapa fungsi yang berbeda. Lahirnya konsep Trias Politica, menjadi suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan (function) sebaiknya tidak diberikan kepada orang yang sama agar mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian, hak asasi warga negara dapat terjamin.<sup>7</sup>

Sehubungan dengan hal-hal di atas, dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, telah menimbulkan berbagai bentuk pergeseran pada sistem pemerintahan hingga struktur dan kewenangan beberapa lembaga negara. Adanya amandemen ini secara langsung membawa perubahan yang cukup mendasar pada ranah kedudukan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen di Indonesia.<sup>8</sup>

Dalam pengaturan UUD 1945 pra-amandemen, lembaga perwakilan rakyat di Indonesia menganut sistem unicameral atau sistem satu kamar, dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat.<sup>9</sup> Akibat dari itu, kemudian menimbulkan ketimpangan dalam ketatanegaraan terutama antar lembaga negara, dimana MPR dapat memberikan justifikasi pada semua lembaga negara tanpa terkecuali, sehingga kedudukan tiga kekuasaan lembaga lainnya yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif menjadi semu.

Pasca era reformasi dan pelaksanaan amandemen terhadap konstitusi, berkaitan dengan sistem kamar dalam lembaga perwakilan (parlemen) di Indonesia, sebenarnya masih terjadi perdebatan panjang apakah Indonesia menganut sistem parlemen bikameral atau trikameral. Adanya perubahan susunan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, memperlihatkan seolah-olah mengarah kepada pembentukan sistem parlemen dengan dua kamar (bikameral).

Berdasarkan hasil dari berbagai perdebatan pada proses amandemen konstitusi yang dilaksanakan pada sidang MPR 1999-2000, tercermin dalam konstitusi negara yang saat ini mengadopsi sistem dua kamar (bikameral) dengan adanya lembaga DPR dan lembaga DPD. Sistem perwakilan Indonesia apabila ditinjau secara konstitusional dalam hubungan kekuasaan antara DPR dan DPD tersebut menganut sistem medium-strength bicameralism dengan bentuk asimetris dan incongruent. Dikatakan demikian karena antara DPR dan DPD dalam kekuasaan yang diatur oleh konstitusi tidaklah sama, dalam hal ini DPD hanya sebagai subordinat DPR.

Pada konteks Indonesia, kehadiran DPR dan DPD sudah merupakan hal yang tepat. Hal ini karena Indonesia merupakan negara kepulauan dengan wilayah geografisnya yang luas dan kompleks. Dengan cakupan wilayah tersebut dan kepentingan masyarakat yang beragam menuntut adanya “kamar lain” yang kedudukannya dapat berfungsi dalam menjawab berbagai persoalan mengenai hubungan pusat dan daerah dalam konteks NKRI. Adanya kondisi khusus ini, maka pilihan dua lembaga tersebut sudah tepat untuk Indonesia sebab dapat memenuhi asas keseimbangan dan keadilan dalam hal aspirasi, kepentingan penduduk, dan kewilayahan. Dengan kehadiran bersama kedua lembaga perwakilan ini secara positif dapat menutup adanya peluang terjadinya dominasi

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, ‘Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II’, 2006.

<sup>8</sup> Fajlurrahman Jurdi, ‘Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi’, *Jurnal Hukum Staatrechts*, 2.1 (2016).

<sup>9</sup> Wawan Ichwanuddin and Syamsuddin Haris, *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, Dan Menyatakan Pendapat* (LIPI Press, 2014).

dan kesewenang-wenangan oleh salah satu lembaga (misalnya DPR) dalam praktik perwakilan di Indonesia.

Namun dilihat dari perspektif pelaksanaan pembagian kewenangan antara DPR dan DPD dalam menjalankan kewenangannya di parlemen, maka dapat dikonstruksikan bahwa sistem parlemen Indonesia ternyata tidak menggunakan dua kamar. Akan tetapi, justru menggunakan sistem tiga kamar (tricameralism), yakni: MPR, DPR, dan DPD. Hal tersebut diperlihatkan dengan adanya tugas dan wewenang yang berbeda dari ketiga lembaga tersebut, walaupun dalam faktanya kamar MPR terjadi karena adanya penggabungan antara anggota DPR dan anggota DPD.<sup>10</sup>

Secara institusional Indonesia menganut sistem trikameralisme, yaitu adanya kamar bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dimana ketiganya diberikan fungsi dan kewenangan masing-masing. Namun dilihat dari sisi fungsional, inilah parlemen Indonesia yang menganut sistem “Bikameralisme setengah hati” atau lebih dapat dibahasakan menganut “tricameralism deterministic”.

Untuk dapat lebih memahami mengenai struktur dan kedudukan ketiga lembaga perwakilan pasca Amandemen UUD 1945 yang telah disebutkan di atas, berikut akan dibahas satu persatu.

#### Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR ini, presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, bertunduk dan bertanggungjawab. Dari lembaga tertinggi MPR kemudian mandat kekuasaan kenegaraan dibagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawah MPR dengan menurut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*). Namun sekarang pasca perubahan UUD 1945, tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan negara, maka MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Selain itu, adanya perubahan tentang keanggotaan MPR. Sebelum amandemen, keanggotaan MPR terdiri dari seluruh anggota DPR, ditambah dengan utusan daerah, dan utusan golongan. Namun, setelah amandemen UUD 1945 keanggotaan MPR terdiri dari seluruh anggota DPR dan anggota DPD (Pasal 2 ayat (1)). Ketentuan tersebut sebenarnya ingin menjadikan lembaga perwakilan menjadi sistem bicameral (dua kamar).

Adapun mengenai kewenangan MPR, seiring perubahan konstitusi yang mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, maka MPR tidak lagi memiliki kewenangan dalam memilih presiden dan wakil presiden dalam keadaan normal. Untuk pertama kalinya amanat konstitusi ini dilaksanakan pada pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung pada Tahun 2004.

#### Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Adanya amandemen terhadap UUD 1945, mengakibatkan perubahan pada kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perubahan tersebut terlihat jelas terutama dalam kedudukan DPR

---

<sup>10</sup> Ruliah Ruliah, ‘Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia’, *Halu Oleo Law Review*, 2.1 (2018), 387–402.

dalam fungsi legislasi atau kewenangan dalam pembuatan Undang-Undang yang sebelum amandemen terkesan lemah.

Adapun hasil dari amandemen UUD 1945 membawa beberapa perubahan dalam kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan yaitu. Pertama, hasil amandemen memperjelas kedudukan DPR dalam fungsi legislasi. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan dengan jelas peran DPR dalam membuat undang-undang. Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi menjadi semakin kuat dan diperteguh dalam Pasal 20 ayat (5) yang menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan presiden) apabila dalam kurun waktu 30 hari tidak disahkan oleh presiden, maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Kedua, penguatan peran DPR terlihat juga dalam pelaksanaan fungsi DPR lainnya. Apabila sebelum amandemen UUD 1945, fungsi-fungsi (legislasi, anggaran, dan pengawasan) DPR tidak disebutkan dalam batang tubuh tetapi hanya disebutkan di dalam penjelasan umum, dalam hasil amandemen ketiga fungsi DPR tersebut dikemukakan dalam batang tubuh. Dengan perubahan UUD 1945, kedudukan DPR kemudian menjadi kuat, baik dalam fungsi legislasi maupun dalam fungsi pengawasan. Penguatan peran DPR ini penting, mengingat sebelumnya kedudukan DPR terbatas karena kekuasaannya di bawah bayang-bayang eksekutif.<sup>11</sup>

#### Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejatinya merupakan majelis tinggi yang memiliki kewenangan yang sama dengan DPR, namun dalam kenyataannya DPD hanya dapat dikatakan sebagai badan komplementer DPR saja. Mengenai hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR dapat dilihat dalam UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah. Dalam undang-undang tersebut, DPR diberikan kewenangan untuk dapat memberikan persetujuan terhadap perundangan-undangan bersama dengan presiden. Sedangkan dalam kedudukan DPD mengenai kewenangannya untuk ikut memutuskan perundangan-undangan seperti halnya DPR tidak diatur dalam konstitusi, melainkan pada fungsi legislasi DPD tidak lain hanya sekedar memberikan pertimbangan saja. Akibatnya kewenangan DPD berdasarkan landasan konstitusionalnya yang kemudian direduksi oleh Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) telah menimbulkan kerugian secara konstitusional terhadap kedudukan DPD tersebut. Dimana terdapat beberapa pasal yang mengurangi tugas, fungsi dan kewenangan DPD. Seharusnya sebagai lembaga tinggi negara, DPD dapat bekerja dengan kewenangan yang signifikan dalam kedudukannya sebagai teritorial representation.

### 3.2 Peranan Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Konsep Negara Demokrasi Indonesia Menurut Konstitusi

Pada negara demokrasi, format keterwakilan rakyat yang ideal menjadi sesuatu yang sangat penting. Eksistensi dari lembaga perwakilan rakyat merupakan suatu bentuk konsekuensi logis dari adanya penerapan sistem demokrasi. Konstitusi sebagai hukum dasar hendaknya mampu menjawab kebutuhan tersebut. Setiap lembaga yang menjadi representasi dalam penyelenggaraan negara harus diatur dan dimuat dalam sebuah konstitusi.

Ditinjau dari konteks Negara Indonesia, dapat dilihat gagasan kedaulatan rakyat (popular sovereignty, sovereignty of the people) atau demokrasi terkandung dalam UUD 1945. Mulai dari

---

<sup>11</sup> Rachmat Trijono, 'Demokrasi Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Dalam Perspektif Legislasi', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2.3 (2013), 343–59.

bagian Pembukaan sampai kepada pasal-pasalnya tercantum dengan tegas dan jelas dianutnya paham demokrasi atau kedaulatan rakyat tersebut.

Perwujudan prinsip demokrasi juga dapat dilihat pada keseluruhan mekanisme dan prosedur yang dimuat dalam UUD 1945, antara lain pada prosedur rekrutmen politik<sup>12</sup>, penyusunan kebijakan atau fungsi legislasi, serta pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kekuasaan. Prinsip-prinsip legislasi dan pengaturan pada tatanan kehidupan bermasyarakat haruslah dilakukan dengan cara-cara yang demokratis oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya lembaga yang mempunyai delegasi kewenangan untuk mengatur regulasi. Karena pada dasarnya yang dianggap berhak dalam mengatur kehidupan umum adalah rakyat sendiri dengan melalui perantara wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen. Secara teoritis, dapat diasumsikan bahwa peranan seorang wakil rakyat yang berada dalam lingkup lembaga perwakilan atau parlemen bukan hanya sekedar sebagai penyambung lidah para konstituennya, melainkan juga diberikan kewenangan untuk dan atas nama para konstituen itu melakukan apa saja yang sejalan dengan kepentingan seluruh rakyat dan negara. Dalam tataran praktisnya, prinsip kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan oleh pemerintah, sehingga setiap penegakan peraturan perundang-undangan dapat benar-benar mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat.

Pada praktik pelaksanaan Demokrasi khususnya demokrasi Pancasila pasca amandemen dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia, dapat ditandai dengan beberapa indikator dimana salah satunya adalah dengan melihat pelaksanaan pada fungsi lembaga perwakilan rakyat, semakin lembaga perwakilan ini difungsikan dengan baik dan optimal, maka Indonesia dapat dikatakan semakin demokratis.

Beroperasinya peranan dan fungsi dari lembaga perwakilan ditentukan oleh seluruh permasalahan yang berkaitan dengan struktur badan itu sendiri. Pada dasarnya, terdapat dua peran utama pada lembaga perwakilan rakyat. Di satu sisi, sebagai badan atau lembaga legislatif yaitu lembaga pembuat undang-undang (a law-making institution). Lembaga ini berwenang untuk menulis UU serta membuat kebijakan yang ditujukan bagi seluruh bangsa. Di lain pihak, lembaga legislatif merupakan sebuah badan perwakilan (a representative assembly), yang dipilih untuk menghubungkan antara konstituen dan pemerintahan nasional.

Pasca amandemen UUD 1945, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya di atas bahwa lembaga perwakilan atau lembaga legislatif atau parlemen yang ada dalam sistem bikameral Indonesia, terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tergabung dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Adapun posisi atau kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 tidak lagi sebagai pemangku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Masing-masing dari lembaga perwakilan rakyat tersebut memiliki fungsi dan peranannya selaku lembaga yang dapat dikatakan bertanggungjawab penuh atas aspirasi dan kepentingan seluruh masyarakat yang diwakilinya. Keseluruhan ketentuan mengenai struktur, fungsi maupun wewenang lembaga perwakilan tersebut dalam konteks negara Indonesia yang menerapkan prinsip demokrasi tentunya di atur menurut konstitusi. Konstitusi pada sebuah negara juga mencerminkan sistem demokrasi dari negara tersebut.

Di Indonesia, fungsi lembaga perwakilan rakyat atau parlemen biasanya dibedakan dalam 3 (tiga) fungsi yaitu: a) fungsi legislasi, b) fungsi pengawasan, dan c) fungsi anggaran. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa cabang kekuasaan legislatif adalah pertama-tama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, tidak lain pertama-tama adalah untuk

---

<sup>12</sup> Yoyoh Rohaniah Efriza, 'Pengantar Ilmu Politik', *Malang: Intrans Publishing*, 2015.

mengatur kehidupan bersama. Karenanya, kewenangan untuk menetapkan peraturan pertama-tama juga adalah harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau badan legislatif.

Secara mendasar, ada 3 (tiga) hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat yang ada di parlemen, antara lain (i) pengaturan yang dapat mengurangi atau membatasi hak dan kebebasan warga negara<sup>13</sup>, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Adapun pengaturan mengenai ketiga hal ini hanya dapat dilakukan dengan persetujuan oleh warga negara sendiri, melalui perantara wakil-wakilnya di parlemen selaku lembaga perwakilan rakyat.

Terkait peranan lembaga perwakilan dalam hal legislasi atau pembentukan undang-undang diatur di dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945, yaitu pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden. Dalam fungsi legislasi DPR ini peraturan yang nantinya dihasilkan sudah seharusnya mencerminkan kehendak rakyat bukan kehendak para wakil rakyat semata. Karena konstitusi dalam negara demokrasi merupakan “produk rakyat”.

Oleh karenanya, dalam pembentukan peraturan atau undang-undang, partisipasi publik sangat diperlukan karena merupakan sebuah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan dapat mengakses kebijakan publik secara bebas dan terbuka. Hal ini merupakan perwujudan dari sistem yang mensyaratkan kedaulatan berada di tangan rakyat. Adanya reformasi juga berimplikasi di pemerintahan dan parlemen, yang mana ditandai dengan semakin diberikannya peran kepada masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan atau kebijakan. Namun dalam hal ini DPR merupakan kunci penting bagi terwujudnya partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan. Apabila lembaga legislatif membuka kunci tersebut, maka partisipasi masyarakat dalam perumusan peraturan atau kebijakan menjadi mungkin untuk terjadi.

Dalam konteks pelaksanaan kedaulatan rakyat, pengawasan oleh lembaga legislatif juga memiliki makna yang sangat strategis. Keberlanjutan demokrasi memerlukan kontrol atas aktivitas pemerintahan oleh para wakil rakyat. Pengawasan lembaga legislatif atau parlemen memungkinkan terjaminnya kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, baik dalam pembuatan maupun pelaksanaannya. Dengan berbagai hak konstitutional pada fungsi pengawasannya, maka lembaga legislatif dapat memberikan kritik atas kebijakan pemerintah yang merugikan rakyat, seperti adanya unsur kerugian negara, penyalahgunaan kekuasaan, pengutamaan alokasi anggaran pada kelompok tertentu hingga menyebabkan terabaikannya hak-hak pada kelompok marginal.

Selain DPR, dibentuknya lembaga DPD sebagai kamar kedua dalam Parlemen Indonesia dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagaimana yang diatur UUD 1945 yang juga berkedudukan sebagai “lembaga legislatif” sama seperti DPR. Namun dalam hal pembentukan undang-undang, peran DPD terkesan terbatas hanya dapat mengajukan usul, ikut membahas dan memberikan pertimbangan, akan tetapi DPD tidak berhak dalam memutuskan. Kemudian, berkaitan dengan fungsi pengawasan, DPD hanya berperan atau berfungsi melakukan pengawasan yang hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk selanjutnya dapat ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945). Oleh karenanya, DPD dalam melaksanakan fungsi pengawasannya dapat diasumsikan tidak lebih hanya sebagai “tukang catat”. Hal ini berarti masih perlunya penataan terhadap kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan yang sama dengan DPR.

---

<sup>13</sup> Syafaat Anugrah Pradana, Rusdianto Sudirman, and Muh Andri Alvian, ‘Kemelitan Penegakan Hukum Terhadap Hak Kebebasan Berpendapat’, *DIKTUM: Jurnal Syariah Dan Hukum*, 20.1 (2022), 156–68.

Eksistensi lembaga perwakilan rakyat (parlemen) merupakan sebuah representasi mutlak warga masyarakat dalam rangka ikut serta dalam menentukan jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, keputusan parlemen merupakan keputusan rakyat yang berdaulat. Oleh karena itu, undang-undang sebagai produk dari parlemen tidak dapat diganggu gugat.

Dapat dikatakan bahwa peranan lembaga perwakilan atau parlemen yang paling utama sebenarnya terletak pada fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Sebuah lembaga perwakilan dalam negara demokrasi seperti Indonesia, tanpa adanya pelaksanaan peranan dalam hal representasi maka lembaga perwakilan rakyat tersebut tidak akan mempunyai makna sama sekali.

#### 4. Kesimpulan

Amandemen UUD 1945 telah mengakibatkan perubahan pada struktur dan kedudukan lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Dapat dilihat, sebelum amandemen sistem kamar di Indonesia menggunakan sistem unicameral, dengan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sekaligus pemangku kedaulatan rakyat. Kemudian pasca amandemen UUD 1945, MPR menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya dan tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Selain itu, hasil amandemen UUD 1945 juga menguatkan kembali peran DPR terutama pada fungsi legislasinya. Kemunculan DPD dalam keanggotaan MPR bersama dengan DPR dalam parlemen juga merupakan hasil dari amandemen UUD 1945 dalam rangka mewujudkan sistem dua kamar (bikameral) di Indonesia dengan prinsip check and balances antar lembaga negara.

Pada konteks Negara Indonesia yang menganut prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi, menjadi suatu keniscayaan adanya lembaga perwakilan rakyat (parlemen), dimana lembaga ini memegang peranan penting sebagai lembaga negara yang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Peran utama lembaga perwakilan yaitu dalam hal perumusan peraturan sekaligus sebagai badan perwakilan. Di Indonesia menurut UUD 1945 lembaga perwakilan rakyat memiliki fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Setiap peranan dan fungsi parlemen tersebut dilaksanakan semata-mata adalah untuk mewakili dan memperjuangkan seluruh kepentingan rakyat agar dapat diwujudkan menjadi kebijakan yang mencerminkan kehendak rakyat.

#### Referensi

- Adnan, Indra Muchlis, ‘Negara Hukum Dan Demokrasi Dinamika Negara Hukum Dalam Sistem Demokrasi Pancasila Di Indonesia’, 2019
- al Arif, M Yasin, ‘Aktualisasi Paham Konstitusionalisme Dalam Konstitusi Pasca Amandemen UUD NRI 1945’, *Pandecta Research Law Journal*, 12.2 (2017), 173–82
- Asshiddiqie, Jimly, ‘Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II’, 2006
- Effendi, Orien, ‘Pembatasan Kekuasaan Berdasarkan Paham Konstitusionalisme Di Negara Demokrasi’, *Politica: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam*, 7.2 (2020), 111–33
- Efriza, Yoyoh Rohaniah, ‘Pengantar Ilmu Politik’, *Malang: Intrans Publishing*, 2015
- Hadi, Syofyan, ‘Prinsip Checks And Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia (Studi Terhadap Usulan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945)’, *Mimbar Keadilan*, 2015, 240088

Hady, Nuruddin, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi: Paham Konstitutionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945* (Setara Press, 2010)

Ichwanuddin, Wawan, and Syamsuddin Haris, *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, Dan Menyatakan Pendapat* (LIPI Press, 2014)

Jurdi, Fajlurrahman, ‘Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi’, *Jurnal Hukum Staatrechts*, 2.1 (2016)

Patrialis Akbar, SH, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945* (Sinar Grafika, 2022)

Pradana, Syafaat Anugrah, Rusdianto Sudirman, and Muh Andri Alvian, ‘Kemelitan Penegakan Hukum Terhadap Hak Kebebasan Berpendapat’, *DIKTUM: Jurnal Syariah Dan Hukum*, 20.1 (2022), 156–68

Ruliah, Ruliah, ‘Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Dalam Ketatanegaraan Di Indonesia’, *Halu Oleo Law Review*, 2.1 (2018), 387–402

Trijono, Rachmat, ‘Demokrasi Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945 Dalam Perspektif Legislasi’, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2.3 (2013), 343–59