

**SKRIPSI**

**POLITIK HUKUM SISTEM PERWAKILAN DI  
INDONESIA**

**(Kajian Yuridis Tentang Kedudukan Dewan Perwakilan  
Daerah Dalam Sistem Perwakilan Pasca Amandemen  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia  
Tahun 1945)**

***LEGAL POLICY OF REPRESENTATION SYSTEM IN  
INDONESIA***

***(Juridical Analysis About Position of Senate in The  
Representation System Pasca Amendment Constituion of  
1945)***

**DHESTIAN TRI NURDYANTO  
NIM. 060710101208**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2011**

## MOTTO

**“Tiap-tiap sesuatu yang dibuat tanpa ada petunjuknya adalah sesat. Dan tiap-tiap kesesatan itu dineraka”<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> HR. Muslim.

## PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : DEHSTIAN TRI NURDIYANTO

NIM : 060710101208

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul : POLITIK HUKUM SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA (Kajian Yuridis Tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 23 Juni 2011

Yang menyatakan,

DHESTIAN TRI NURDIYANTO  
NIM. 060710101208

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

1. Ayahanda tercinta Heru Witjaksono dan Ibunda tercinta Erlin Andayati yang sangat saya sayangi dan saya banggakan;
2. Para guru yang menjadi pendidik dan pengajar ilmu bagiku di TK Pertiwi Rambipuji, SDN Rambipuji 02, SMPN 06 Jember, SMUN 01 Rambipuji, dan Bapak/Ibu Dosenku tercinta di Fakultas Hukum Universitas Jember;
3. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Kakaku Dwi Hendi Nuratmoko, S.T., dan adikku Yoga Setia Nuryudhono tersayang;
5. Adikku tercinta yang telah kembali dalam pelukan dan pemeliharaanNya, Almarhum Nurian Riski Fajariyanto.

**POLITIK HUKUM SISTEM PERWAKILAN DI  
INDONESIA**  
**(Kajian Yuridis Tentang Kedudukan Dewan Perwakilan  
Daerah Dalam Sistem Perwakilan Pasca Amandemen  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia  
Tahun 1945)**

***LEGAL POLICY OF REPRESENTATION SYSTEM IN  
INDONESIA***  
***(Juridical Analysis About Position of Senate in The  
Representation System Pasca Amendment Constituion of  
1945)***

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam  
Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember

**DHESTIAN TRI NURDIYANTO**  
**NIM. 060710101208**

**UNIVERSITAS JEMBER**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**2011**



**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 23 JUNI 2011**

**Oleh:**

**Pembimbing,**

**Prof. Dr. TJUK WIRAWAN, S.H.  
NIP. 194310241966091001**

**Pembantu Pembimbing,**

**ANTIKOWATI, S.H., M.H.  
NIP. 196112021988022001**



## PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

**POLITIK HUKUM SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA  
(Kajian Yuridis Tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah  
Dalam Sistem Perwakilan Pasca Amandemen Undang-Undang  
Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)**

Oleh :

**DHESTIAN TRI NURDIYANTO**  
NIM. 060710101208

Pembimbing

**Prof. Dr. TJUK WIRAWAN, S.H.**  
NIP. 194310241966091001

Pembantu Pembimbing

**ANTIKOWATI, S.H., M.H.**  
NIP. 196112021988022001

Mengesahkan :  
Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Prof. Dr. M. ARIEF AMRULLAH, S.H., M.Hum.**  
NIP. 196001011988021001

## PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 23

Bulan : Juni

Tahun : 2011

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

### Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**  
NIP. 195701221982031002

**IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.**  
NIP. 196011221989021001

### Anggota Penguji :

**Prof. Dr. TJUK WIRAWAN, S.H.**  
NIP. 194310241966091001

: .....

**ANTIKOWATI, S.H., M.H.**  
NIP. 196112021988022001

: .....



## UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat, nikmat, hidayah, inayah, dan taufiq-Nya, sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan memperoleh gelar Sarjana Hukum. Skripsi ini dapat diselesaikan dengan hasil kerja keras, ketekunan, dan ketelitian, serta dorongan semangat dan bantuan dari semua pihak baik secara materiil maupun secara moril sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik-baiknya dengan judul **“POLITIK HUKUM SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA (Kajian Yuridis Tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Perwakilan Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)”**

Penulis menyadari bahwa banyak sekali hambatan, tantangan dan kesulitan dalam menyelesaikan skripsi ini. Tanpa bimbingan, dorongan, dan bantuan dari berbagai pihak, penulis tidak dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tidak terhingga kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Tjuk Wirawan S.H., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang saya hormati;
2. Ibu Antikowati, S.H., M.H., selaku Dosen Pembantu Pembimbing Skripsi yang saya hormati;
3. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S., selaku Ketua Panitia Penguji Skripsi yang saya hormati;
4. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., selaku Sekretaris Panitia Penguji Skripsi yang saya hormati;
5. Bapak Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya hormati;
6. Jajaran Pembantu Dekan, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan I, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., selaku Pembantu

Dekan II, Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya hormati;

7. Bapak Dr. Widodo Ekatjahyana, S.H., M.Hum., selaku Kepala Jurusan/Bidang Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya hormati;
8. Bapak Danu Budi Iswara, S.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang saya hormati;
9. Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya hormati dan saya banggakan;
10. Sahabat-sahabatku tercinta di Fakultas Hukum Universitas Jember angkatan 2006 : Alif Januar P., S.H., Aulia Rahman Hakim, S.H., Firman Junaidi, S.H., Teguh Fudhoko, S.H., Koko Winarko, S.H., Humayni Fadli, S.H., Defri Rizal Fadli, S.H., Handoko Alfiantoro, S.H., Onny Bunga Novasari, S.H., Amir Khusaini, S.H., Anang Prayogi, S.H., Dika Pramesti, S.H., M.Kn., Kadek Yeni, S.H., Martin Pandu Hidayat, S.H., dan teman-teman lainnya yang tidak tersebut yang saya banggakan;
11. Teman-teman senasib dan seperjuangan Alumni SMAN 01 Rambipuji di Universitas Jember : Martin Pandu Hidayat, S.H., Puput Purnomo, S.H., yang saya banggakan;
12. Sahabat dan sahabati tercinta Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Rayon Fakultas Hukum Universitas Jember : M. Iwan Satriawan, S.H., M.H., Teguh Wicaksono, S.H., Muhammad Sahlan, S.H., Rizal Nugraha, S.H., Amelia Kholili, S.H., Eki Nurjanah, S.H., M.Kn., Diah Ratri Oktafria, S.H., Robieth El Faroeh, S.H., Arief Setyawan, S.H., Sholahuddin Zuhri, S.H., Indra K.A, S.H., A. Bakhtiar Yogiarto, S.H., Nuris Sholehul Arief, S.H., Dodi Sakti Prasetyo, S.H., Hairil Sapril Sholeh, S.H., Fuad Abidin, S.H., Feri Susanto, S.H., Ali Fakhrizal, S.H., Tri Agung Nugraha, S.H., Amir Mahmud, S.H., Firman Junaidi, S.H., Alief Januar Pristiono, S.H., Anang Prayogi, S.H., Aulia Rahman Hakim, S.H., Fahmi Suhendra, S.H., Sukma Wardana, Doni Nur Kusuma, S.H., Majdi Ali, S.H., Rendy Juniar, S.H., Ayu Prehandini, Waode St. Febriani D.A. (Ebi), S.H., Rudi, Fendy Aditya S, Imron Rosadi, Farah, Fuad, S.H., Dodi Purnomo, Sunda Tri, Fiska, S.H., Satu Ryan, Febri Sandi,

Zulfikar Ardiwardana Wanda, Jazuli, Malik, Feri Farhan, Jeje, Nea, Aledea "the Jhon" Kasih, Habib "garuk", M. Afif, "mbah" Eldik, Zainul, Arip "ayip", serta sahabat dan sahabati lainnya yang tidak tersebut yang saya banggakan;

13. Saudara-saudari Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), kawan-kawan Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), akhi dan ukhti Kesatuan Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), teman-teman Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM), teman-teman Liga Mahasiswa Nasional Demokrasi (LMND), serta teman-teman elemen pergerakan mahasiswa lainnya yang saya hormati dan saya banggakan;
14. Petugas di Ruang Baca dan Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Jember : Bapak Budiono Firdaus, Bapak Bagus, Bapak Hartono, Bapak Joko Lelono, Bapak Dedy Sulastriyono, Bapak Antok, Bapak Tri Budi Waluyo, Bapak Sabarno, Bapak Jumak, Mas Budi, serta teman-teman di parkir community Fakultas Hukum Universitas Jember : Taufik, Hadi, Afifi, Mulyadi, Mas Dony yang saya hormati;
15. Teman-teman diskusi di waroeng kopi: Alief Januar P., S.H., Aulia Rahman Hakim, S.H., Tuaga Rinja Yulianto, S.H., Anang Prayogi, S.H., Firman Junaidi, S.H., Miftahul Ulum, S.H., Koko Winarko, S.H., Fahmi Suhendra, S.H., Sukma Wardhana, Teguh Eko Fodhoko, S.H., Defri Rizal Fadli, S.H., Mas'ud Syaifudin, S.H., Dodi Purnomo, Febri Sandi, Habib, M. Afif, Yoga Mukti Manggala, Arip "EPE", Refi "doyok" yang saya banggakan;
16. Serta semua pihak yang telah membantu dan berjasa dalam penyelesaian skripsi ini yang saya hormati dan saya banggakan.

Penulis juga mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak dan Ibu atas semua doa, untaian air mata kasih dan harapan, serta dukungan, semangat, dan tauladan yang telah kalian berikan, ananda menghaturkan seagung-agung terima kasih. Sungguh ananda tidak akan mampu membalas apa yang telah Bapak dan Ibu berikan kepada ananda, semoga Allah senantiasa menaungi kalian dengan rangkaian rahmatNya yang tak terputus baik di dunia dan di akhirat;
2. Sahabat terbaikku Mihwar Anshari, S.H., yang telah menuangkan segala inspirasi bagi perjalanan hidupku;

3. Sahabatku Azrotul Qoyima, S.H., yang telah begitu banyak membantu baik pikiran maupun tenaga dalam perjalanan studi kuliahku;
4. Sahabatku Tuaga Rinja Yulianto, S.H., dan Mitha Rahayu, S.H., atas segala bantuan dan pengorbanannya;
5. Sahabatku Miftahul Ulum, S.H., atas segala motivasi dan semangat yang telah diberikan.

Semoga semua doa, bimbingan, pengarahan, nasehat, bantuan, semangat, dan dorongan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang lebih baik dari Allah SWT. Akhir kata, besar harapan penulis, semoga dengan adanya skripsi ini dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan bermanfaat serta berguna bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Jember, 23 Juni 2011

Penulis

## RINGKASAN

Runtuhnya Orde baru bagaikan terbukanya pintu menuju purifikasi sistem demokrasi di Indonesia. Reformasi telah membuka peluang perubahan mendasar atas UUD 1945 yang disakralkan oleh pemerintahan Orde Baru untuk tidak direvisi. Pada kurun waktu tahun 1999 sampai dengan 2002, UUD 1945 telah menjelma menjadi UUD yang berubah tidak hanya dari sisi kuantitatif, namun juga substantif. Walaupun perubahan yang dialami oleh UUD 1945 dilalui dengan metode “tambal-sulam”, namun secara garis besar relatif lebih baik dan demokratis apabila dibanding dengan UUD 1945 sebelum Perubahan.

Salah satu yang menjadi titik sentral amandemen ketika itu adalah ketentuan mengenai sistem perwakilan di Indonesia. Sistem perwakilan yang selama berpuluh-puluh tahun terkesan “mewakili tapi bukan perwakilan” telah disulap menjadi sistem dengan tujuan benar-benar mewakili kepentingan rakyat. Hal ini tidak hanya ditandai dengan transformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi juga lahirnya format baru sistem perwakilan disebabkan lahirnya lembaga negara baru dalam lingkup perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Wajah baru sistem Perwakilan ini bukan berarti tidak meninggalkan masalah, justru politik hukum yang telah ditempuh meninggalkan seberkas perdebatan baik dari sisi akademis, sosiologis maupun politis, baik dari masa pembahasan Perubahan UUD sampai ketika UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD lahir. Hal ini tentu saja tidak berlebihan apabila ditilik dari masa pembahasan perubahan pasal-pasal dalam UUD yang mengatur ketentuan tentang lembaga perwakilan tersebut membutuhkan waktu hingga tiga tahun (baru disepakati pada tahun 2001 tepatnya pada amandemen ketiga), dengan segala perdebatan pemikiran dan latar belakang serta tujuan untuk mencapai *ius constituendum*. Hingga seringkali muncul semangat untuk melakukan Perubahan UUD 1945 kelima untuk lebih menyempurnakan UUD 1945 khususnya yang menyangkut ketentuan pengaturan Sistem Perwakilan.

Skripsi ini akan mengulas bagaimana sebenarnya politik hukum sistem perwakilan kita. Semua itu akan diulas dengan lebih memfokuskan pembahasan ke arah seputar lahirnya DPD, karena dari pendekatan tersebut akan nampak

secara jelas sebab serta arah yang ditempuh seputar sistem perwakilan, maupun konsep ideal dari sistem perwakilan.

Tujuan yang ingin dicapai penulis atas penulisan skripsi ini adalah guna memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Sedangkan secara khusus, penulis ingin hasil kajian dan analisa yang tertuang dalam skripsi ini dapat memberi dampak positif bagi keragaman ilmu dalam khasanah lingkup Hukum Tata Negara serta juga dapat menjadi masukan bagi sistem perwakilan di Indonesia untuk masa sekarang maupun masa ke depan.

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Metode pendekatan yang digunakan adalah dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan metode pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan adalah terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Pembahasan yang dijabarkan telah mengerucutkan jawaban atas rumusan masalah yang coba dikauk, yaitu terjadinya metamorfosis yang cukup signifikan di dalam sistem perwakilan di Indonesia dan juga alasan baik dari segi yuridis maupun yang lainnya seputar kedudukan DPD yang tidak seimbang dalam sistem perwakilan di Indonesia.

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>Halaman Sampul Depan</b> .....	<b>i</b>
<b>Halaman Sampul Dalam</b> .....	<b>ii</b>
<b>Halaman Motto</b> .....	<b>iii</b>
<b>Halaman Pernyataan</b> .....	<b>iv</b>
<b>Halaman Persembahan</b> .....	<b>v</b>
<b>Halaman Prasyarat gelar</b> .....	<b>vi</b>
<b>Halaman Persetujuan</b> .....	<b>vii</b>
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	<b>viii</b>
<b>Halaman Penetapan Panitia Penguji</b> .....	<b>ix</b>
<b>Halaman Ucapan Terima Kasih</b> .....	<b>x</b>
<b>Halaman Ringkasan</b> .....	<b>xiv</b>
<b>Halaman Daftar Isi</b> .....	<b>xvi</b>
<b>Halaman Singakatan dan Akronim</b> .....	<b>viii</b>
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	7
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	7
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	7
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	8
1.4 Metode Penelitian .....	8
1.4.1 Tipe Penelitian .....	8
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	9
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	10
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	11
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>13</b>
2.1 Politik Hukum .....	13
2.2 Sistem Perwakilan .....	22
2.2.1 Konsepsi Sistem Perwakilan .....	22

2.2.2 Tinjauan Umum Lembaga Perwakilan .....	25
2.3 Dewan Perwakilan Daerah Republik	
Indonesia .....	28
2.3.1 Pengertian Dewan Perwakilan Daerah	
Republik Indonesia .....	28
2.3.2 Dewan Perwakilan Daerah dalam	
UUD 1945 .....	30
2.4 Undang-undang Dasar 1945 .....	33
2.4.1 Pengertian Undang-Undang Dasar 1945 .....	33
2.4.2 Pergantian Undang-Undang Dasar .....	36
2.4.3 Perubahan Undang-Undang Dasar (Amandemen).....	37
<b>BAB 3. PEMBAHASAN .....</b>	<b>41</b>
3.1 Politik Hukum Sistem Perwakilan di Indonesia	
Setelah Perubahan UUD 1945 .....	41
3.1.1 Konstruksi Sistem Perwakilan di Indonesia .....	41
3.1.2 Konfigurasi Sistem Kamar	
( <i>Chamber System</i> ) Perwakilan di Indonesia .....	53
3.2 Gagasan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.....	63
<b>BAB 4. PENUTUP .....</b>	<b>87</b>
4.1 Kesimpulan .....	87
4.2 Saran .....	88
<b>DAFTAR BACAAN</b>	



## DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

1. APBN : ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA  
NEGARA
2. BPK : BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
3. BPUPKI : BADAN PENYELIDIK USAHA-USAHA  
PESIAPAN KEMERDEKAAN INDONESIA
4. DPA : DEWAN PEERTIMBANGAN AGUNG
5. DPD : DEWAN PERWAKILAN DAERAH
6. DPR : DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
7. DPRD : DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
8. DPRS : DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
SEMENTARA
9. GBHN : GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA
10. HAM : HAK ASASI MANUSIA
11. KPU : KOMISI PEMILIHAN UMUM
12. MPR : MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
13. MPRS : MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
SEMENTARA
14. PAH I-BPMR : PANITIA AD HOC I BADAN PEKERJA  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
15. PAN : PARTAI AMANAT NASIONAL
16. PBB : PARTAI BULAN BINTANG
17. PDI-P : PARTAI DEMOKRASI INDONESIA  
PERJUANGAN
18. PEMILU : PEMILIHAN UMUM
19. GOLKAR : GOLONGAN KARYA
20. PKB : PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
21. POLRI : POLISI REPUBLIK INDONESIA
22. PPP : PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN
23. RUU : RANCANGAN UNDANG-UNDANG

24. TAP	: KETETAPAN
25. TNI	: TENTARA NASIONAL INDONESIA
26. ST	: SIDANG TAHUNAN
27. SU	: SIDANG UMUM
28. UG	: UTUSAN GOLONGAN
29. UD	: UTUSAN DAERAH
30. UU	: UNDANG-UNDANG
31. UUD	: UNDANG-UNDANG DASAR
32. UUD RIS	: UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA SERIKAT
33. UUDS	: UNDANG-UNDANG DASAR SEMENTARA