

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahirnya negara hukum modern ditandai dengan kuatnya cabang-cabang kekuasaan negara yang memiliki fungsi dan kewenangan tersendiri dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Masalah penyelenggaraan negara untuk kepentingan rakyat serta legitimasi kekuasaan negara inilah, yang menjadi persoalan utama dalam penulisan skripsi ini. Kemudian mendorong terbentuknya konsepsi pendapat mengenai kekuasaan yang dipandang paling rasional adalah mengenai pembatasan kekuasaan negara yang didasarkan pada pemikiran akan adanya hak-hak dasar warga masyarakat dalam suatu negara, gagasan ini kemudian berkembang dan menimbulkan keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak dasar secara efektif yang diwujudkan melalui adanya pembagian fungsi-fungsi penyelenggaraan negara kedalam lembaga-lembaga negara.

Gagasan yang paling luas dikenal adalah teori Montesquieu mengenai pembagian kekuasaan dalam organ-organ eksekutif, legislatif, yudikatif (*trias politica*). Walaupun teori-teori ini mengalami penolakan, perubahan dan penyesuaian, namun pembagian kekuasaan jelas memiliki esensi cukup penting dalam penyelenggaraan negara. Pemikiran ini antara lain dikemukakan oleh John Locke, yang mendasari teorinya pada hukum alam dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises of Government* : Locke

mengatakan bahwa pemerintah yang sah bertumpu pada persetujuan yang di perintah. Ia membantah pengakuan pemerintah yang pada zamannya ada di bawah kekuasaan gereja. Adalah suatu aspek rangkaian takdir Ilahi, hukum alam identik dengan hukum Tuhan dan menjamin hak-hak dasar semua orang. Untuk mengamankan hak-hak ini manusia dalam masyarakat sipil mengadakan "kontrak sosial" dengan pemerintah.

Berhubungan dengan masalah sistem ketatanegaraan Indonesia yang baru setelah perubahan UUD 1945 dengan lahirnya lembaga negara baru Dewan Perwakilan Daerah menjadi diskusi panjang yang selalu hangat. Ini karena adanya asumsi bahwa Indonesia kembali menerapkan sistem dua kamar (*two chamber*) atau bikameral. Memang perubahan tersebut adalah sesuatu yang wajar bagi sebuah negara baik dalam situasi normal maupun di tengah transisi dari kekuasaan sebelumnya.

Second chamber / upper house di beberapa negara dikenal dengan variasi nama yang beragam di Inggris disebut *House of Lords* di Swiss dikenal dengan *Council of State* dan sebagian terbesar menyebutnya *senate*. Tapi pada dasarnya semua hampir sama memberlakukan dua kamar (*bicameral*) dalam parlemennya.

Asumsi yang mendasari sistem dua kamar pada organisasi parlemen semula berasal dari keinginan untuk memberikan kesempatan bagi para bangsawan Inggris dan rakyat agar keduanya terwakili. *House of Lords* adalah dewan perwakilan para bangsawan sedangkan *House of Commons* adalah perwakilan orang-orang biasa. Di Amerika Serikat, *House of*