

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DI INDONESIA**

deepublish / publisher

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA

Penulis:

Dr. Ahmad Rosidi, SH.,MH.

Dr. Edy Nurcahyo, SH.,MH.

Dr. Hudali Mukti, SH.,MH.

Dr. Selfianus Laritmas, SH.,MH.

 **deepublish**

Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DI INDONESIA**

Ahmad Rosidi ... [et al]

Desain Cover :
nama

Sumber :
link

Tata Letak :
Werdiantoro

Proofreader :
Zakiyatur Rosidah

Ukuran :
xii, 248 hlm, Uk: 15.5x23 cm

ISBN :
no isbn

Cetakan Pertama :
Juli 2022

Hak Cipta 2022, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2022 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)
Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581
Telp/Faks: (0274) 4533427
Website: www.deepublish.co.id
www.penerbitdeepublish.com
E-mail: cs@deepublish.co.id

PENGANTAR PENULIS

Alhamdulillah penulis panjatkan syukur kehadiran Allah SWT. Tuhan Yang Maha Esa dan Maha Kuasa karena atas berkat rahmat dan karunia-Nya, Tulisan yang berjudul “Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia” dapat terealisasikan.

Buku ini saya persembahkan untuk para pembaca khususnya mahasiswa fakultas hukum dan fakultas ilmu sosial dan ilmu politik dan lainnya pada semua strata baik S.1, S.2 dan S.3 dan para dosen serta para peneliti dibidang hukum tatanegara yang tertarik dan berminat untuk mendalaminya serta para penggiat perpolitikan di Indonesia, semoga buku ini ada manfaatnya dan penulis sangat terbuka atas masukan atau saran dari para pembaca guna penyempurnaan buku ini supaya lebih sempurna.

Syukur dan terima kasih yang tak terhingga penulis ucapkan kepada Tuhan yang Maha Esa dan Maha Kuasa atas segala rahmat dan karunia-Nya dan kepada-Nya penulis berserah diri, dan semoga karya kecil ini dapat bermanfaat untuk kita semua khususnya dunia pendidikan, bangsa dan negara amin yaa robbal alamin.

Ttd.
Penulis

KATA PENGANTAR

**Prof. Dr. I Made Pasek Diantha, SH.,MS.
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Udayana**

Pertama-tama saya menyampaikan ucapan terima kasih atas penghargaan untuk memberikan kata sambutan atas terbitnya buku yang berjudul “**Politik Hukum Pembentukan DPD RI**”. Materi yang disajikan dalam buku ini termasuk sangat dibutuhkan untuk mendukung penguatan DPD RI. Selain itu juga buku ini masih sangat minim dan sangat dibutuhkan di dunia perguruan tinggi guna mengetahui politik hukum pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dan seluk beluk sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah mengalami beberapa kali perubahan, baik dari perubahan pertama pada tahun 1999, kedua pada tahun 2000, ketiga pada tahun 2001 dan keempat pada tahun 2002. Adapun buku ini Pada bab pertama membahas keberadaan DPD RI di Indonesia, sistem bicameral di Indonesia, bentuk negara di dunia, dan konsep sistem parlemen di Indonesia. Pada bab kedua membahas tentang politik hukum pembentukan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, Pada bab ketiga membahas tentang kedudukan DPD RI dalam Pembentukan Undang-Undang. Kemudian pada bab keempat membahas tentang konsep pengaturan, kedudukan fungsi DPD RI dalam pembentukan Undang-Undang ke depan.

DPD RI sebagai perwakilan kewilayahan/regional dibentuk khusus untuk menjamin keterwakilan daerah yang merupakan salah satu elemen penting bagi keutuhan parlemen di Indonesia, keterwakilan daerah melalui DPD RI adalah corong yang mengaungkan kepentingan daerah, akan tetapi peran dan fungsi yang terbatas membuat DPD

RI menjadi kurang berdaya karena tidak memiliki kewenangan dalam pembuatan peraturan Perundang-Undangan. Sebagai lembaga negara yang pada prinsipnya sejajar dengan DPR RI namun sayang tidak memiliki kewenangan yang berimbang dalam pembentukan Undang-Undang, hal demikian menjadikan kompleksitas masalah baru dalam pembentukan lembaga DPD RI. Kemudian di sisi lain keberadaan DPD RI sebagai media untuk memperjuangkan kepentingan daerah-daerah tetapi lembaga ini justru dibelenggu oleh Undang-Undang karena tidak memiliki kewenangan yang maksimal dalam pembentukan Undang-Undang.

Bahwa buku ini penting untuk dibaca karena berisi pemikiran baru dari penulis tentang politik hukum pembentukan DPD RI dengan tujuan kewenangan DPD RI agar sama dengan DPR RI dalam pembentukan Undang-Undang (Novelty). Artinya DPD RI berwenang menyetujui dan menolak semua rancangan Undang-Undang karena pada akhirnya hampir semua Undang-Undang dilaksanakan secara proporsional oleh Pemda serta mengikat rakyat daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Terlebih Undang-Undang yang langsung menyangkut kepentingan daerah.

Denpasar, 9 Mei 2022



Prof. Dr. I Made Pasek Diantha, SH.,MS.



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

KATA PENGANTAR

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, dan memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, sekaligus memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka salah satu hasil reformasi konstitusi adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana tercantum dalam Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun 2001.

Lembaga negara ini mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah eksis yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Jika DPR merupakan lembaga perwakilan politik yang anggotanya berasal dari partai politik, maka DPD merupakan lembaga perwakilan kewilayahan/kedaerahan, yang anggotanya adalah perseorangan. Tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan dan keberadaan wilayah/daerah yang demikian banyak dan beranekaragam di Indonesia.

Sebagai sebuah lembaga negara yang dibentuk pada era reformasi, tentunya memerlukan berbagai pengkajian baik dari aspek teroris keilmuan, praktik ketatanegaraan, maupun semangat dan maksud serta tujuan pembentukan DPD. Dari pengkajian itu, diharapkan dapat memperoleh gambaran secara rinci dan menyeluruh mengenai sosok lembaga perwakilan ini yang sangat berguna bagi eksistensi DPD. Seiring dengan itu juga diharapkan dapat diidentifikasi dan dikompilasi serangkaian agenda yang telah dan akan dijalankan atau ditindaklanjuti, berkaitan dengan upaya memperlancar pelaksanaan tugas dan mewujudkan kinerja yang optimal bagi Dewan Perwakilan Daerah.

Terkait erat dengan pemikiran tersebut, saya menyambut gembira terbitnya Buku "**Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia**". Buku ini merupakan hasil penelitian sang penulis, Dr. Ahmad Rosidi, SH, MH saat menempuh studi Hukum Tata Negara di Universitas Mataram, yang dikembangkan sebagai karya tulis sebagai referensi dan rujukan studi hukum ketatanegaraan.

Dalam buku ini dikupas tuntas mengenai:

Pertama, aspek teoritis keilmuan, meliputi Sistem *Bicameral* beberapa negara seperti Inggris, Amerika dan Belanda; Teori dan konsep sistem parlemen dan metodologi penelitian.

Kedua, praktik ketatanegaraan yang membedah politik hukum pembentukan DPD, tinjauan *check and balances* sistem ketatanegaraan Indonesia pasca dan pra amandemen UUD 1945, dan Kedudukan DPD dalam pembentukan UU serta konsep pengaturan pembentukan undang-undang di masa depan.

Ketiga, semangat, maksud dan tujuan pembentukan DPD, termasuk perdebatan-perdebatan pemikiran pada panitia ad hoc MPR yang membidani kelahiran DPD dalam proses amandemen konstitusi.

Saya mengucapkan terima kasih kepada Saudara Dr. Ahmad Rosidi, SH, MH. Saya meyakini bahwa penerbitan buku ini akan menjadi masukan berharga bagi berbagai pihak, terutama yang mempunyai perhatian terhadap DPD, baik penyelenggara negara maupun kelompok masyarakat, termasuk para tokoh dan aktivitas masyarakat di berbagai daerah.

Lebih luas lagi, buku ini diharapkan bermanfaat bagi berbagai komponen bangsa dalam upaya memperjuangkan penguatan peranan daerah dan demokratisasi di tingkat lokal, dan kemajuan masyarakat dan daerah dalam bingkai NKRI.

Akhirnya semoga buku ini semakin mengukuhkan kepercayaan masyarakat di tanah air kepada DPD dalam menjalankan perjuangannya bagi masyarakat dan daerah, untuk mengatasi berbagai persoalan bangsa saat ini.

Madinah, 11 Syawal 1443 H/ 12 Mei 2022

Ketua Dewan Perwakilan Daerah RI

AA LANYALLA MAHMUD MATTALITTI

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
KATA PENGANTAR AA LANYALLA MAHMUD MATTALITTI	viii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Keberadaan DPD RI di Indonesia Tinjauan Sistem Bikameral	11
C. Sistem Bikameral di Beberapa Negara, seperti Inggris, Amerika dan Belanda	12
D. Beberapa Bentuk Negara di Dunia	14
E. Teori dan Konseptual Sistem Parlemen di Indonesia	18
F. Metodologi Hukum dan Metode Penelitian Hukum	57
BAB II POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA	61
A. Latar Belakang Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah.....	61
B. Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah	81
C. Perdebatan Panitia PAH III Tahun 1999 dan Panitia PAH I Tahun 2000–2022	87
D. Tujuan <i>Checks and Balances</i> Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-dan Sebelum Amandemen UUD 1945.....	92
BAB III KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG	154
A. Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945	154
B. Kewenangan-Kewenangan yang Melekat pada	

Ahmad Rosidi, Edy Nurcahyo, Hudali Mukti, Selfianus Laritmas / xi

Dewan Perwakilan Daerah	162
C. Kedudukan DPD RI Berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU/2012	177
D. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang dan Prolegnas.....	194
BAB IV KONSEP PENGATURAN KEDUDUKAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG	200
A. Konsep Pemerintahan Daerah di Indonesia	200
B. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD 1945	208
C. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) & UUD S 1950.....	217
D. Eksistensi dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang	218
BAB V PROSES PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN DPD RI	226
A. Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilu Menjadi Anggota DPD RI	226
B. Jumlah Anggota DPD RI di Setiap Daerah.....	229
C. Keberlakuan Surut Putusan.....	231
D. <i>Quo Vadis</i> Putusan PTUN	233
DAFTAR PUSTAKA	234
BIODATA PENULIS	246

deepublish / publisher

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Munculnya gagasan tentang keberadaan DPD, perlu terlebih dahulu melihat dari sisi filosofis dan historis pembentukan DPD itu sendiri. Sejarah awal keberadaan DPD tidak bisa dilepaskan dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan yang menyebutkan **“MPR terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan UU”**. Pada awal pembahasan perubahan UUD Tahun 1945 pada rapat-rapat Panitia *Ad Hoc* III Sidang Umum MPR Tahun 1999, Utusan Golongan menyatakan tidak akan ikut lagi di dalam MPR begitu pula Fraksi TNI POLRI. Apabila demikian halnya, maka MPR nantinya hanya terdiri atas anggota DPR dan Utusan Daerah. Sementara dalam praktiknya Utusan Daerah hanya terlibat dalam kegiatan pelaksanaan tugas MPR yang pada umumnya dilaksanakan sekali dalam 5 tahun. Di sisi lain akibat sentralisasi kekuasaan pusat telah menimbulkan ketidakpuasan dan kesenjangan di berbagai daerah yang ditandai dengan timbulnya keinginan untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan Republik Indonesia, misalnya keinginan dari beberapa daerah yang ingin memerdekakan diri, serta berkembang wacana keinginan untuk mengubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal, dll.¹

1 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer. 92/PUU/2012, hal. 149

Berdasarkan kondisi tersebut, MPR berkesimpulan bahwa berbagai aspirasi dan tuntutan daerah tersebut harus diakomodir dan diwadahi dalam suatu program yang akan diartikulasi dan diintegrasikan menjadi kebijakan nasional dalam kelembagaan. Untuk itu, keberadaan dan peran utusan daerah yang sebelumnya hanya bersama fraksi di MPR perlu ditingkatkan menjadi suatu lembaga negara yang permanen. Dalam pembahasan muncul saran-saran mengenai bentuk pelebagaan Utusan Daerah sebagai lembaga perwakilan, **dengan pilihan bentuk lembaga bernama Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah**. Setelah melalui pembahasan yang panjang, pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 memutuskan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945.

Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana para anggota DPD tidak seperti senator yang mewakili negara bagian dalam sistem negara federal akan tetapi mewakili provinsi-provinsi di Indonesia. DPR juga mewakili daerah-daerah pemilihan dari seluruh Indonesia. Pada sisi lain dari kajian studi banding sistem perwakilan di berbagai negara ternyata sistem perwakilan yang dianut tidaklah sama, baik itu yang menggunakan unikameral maupun bikameral. Bahkan sebagian besar sistem perwakilan dua kamar ternyata memiliki kewenangan yang tidak sama yang pada dasarnya disesuaikan dengan kondisi negara yang bersangkutan, sehingga dengan demikian sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan Negara Indonesia.

Terjadinya Amandemen atas UUD 1945 yang telah mengalami empat tahapan perubahan yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002. Adanya perubahan tersebut, maka terjadi pula perubahan dalam kelembagaan Negara Republik Indonesia, yakni sebelum perubahan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 rumusan semula Pasal 2 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 tersebut berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) menjadi berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri 1 dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”. DPD merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat². DPD juga merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang terdiri dari wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum tanpa melibatkan peranan partai politik. Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan Daerah. Dalam perjalanannya sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD mempunyai beberapa fungsi yaitu antara lain fungsi di bidang legislasi, fungsi di bidang pertimbangan, dan fungsi di bidang pengawasan.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia tidak terlepas dari berbagai latar belakang persoalan lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik yang pas dan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Untuk menjelaskan soal ini tentunya tidak mudah. DPD RI baru berumur setahun jagung, tetapi harapan atas perannya sangat besar. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia semakin dalam dan beragam, sebagiannya muncul dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD RI diusahakan lahir, sekalipun belum

2 Firmansyah Arifin, dkk., 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta, h.75

melalui proses penelitian yang lama dan proses penampungan aspirasi yang terukur.

Akan tetapi, sekalipun masih tertatih-tatih dengan persoalan eksternal dan internal, keberadaan DPD RI ini patutlah diinformasikan kepada publik. Masyarakat haruslah mendapat informasi menyangkut apa yang dilakukan oleh DPD RI, bagaimana DPD RI mengorganisasikan dirinya, serta mengapa DPD RI belum mampu memberikan hasil maksimal sesuai dengan harapan rakyat. Atas dasar itulah, diperlukan pemaparan yang bersifat filosofis sampai teknis, agar masyarakat menyadari betapa DPD RI sudah berupaya melakukan tugas dan wewenangnya dengan serius, sekalipun masih menghadapi banyak kendala menyangkut dasar kelahirannya dan masa depan keberadaannya.

Tujuan pembentukan DPD RI secara filosofis lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintah nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian daerah di sini tentu bukanlah daerah per daerah, melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk³.

Dilihat dari sejarah perkembangan konsepnya, bangsa Indonesia dapat dikatakan masih di tengah proses pertumbuhan dan penjadiannya. Indonesia adalah suatu negara yang sedang menjadi, *a nation in making*. Bahkan, sebagian penulis menyebut Indonesia masih sedang menanti, *a nation in waiting*. Seolah, Indonesia sedang menunggu proses persalinan, sementara segala sesuatu sudah dijalankan dengan segala keterbatasannya. Berbagai formulasi konsep itu memperlihatkan betapa sebuah kesatuan pandangan adalah mustahil.

Secara faktual, DPD RI lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 yang ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD RI. Kehadiran DPD RI ini tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Ketegangan ini termanifestasikan lewat sejumlah pemberontakan yang dilakukan oleh daerah, yang bersumber dari ketidakpuasan

3 Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Untuk apa DPD RI*, Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI, 2007, hal 3-8

atas kebijakan pemerintah pusat dan ketimpangan hubungan pusat dan daerah.

Jika dirunut sejarahnya, lembaga perwakilan daerah di Indonesia sebenarnya telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Hanya saja persoalan utama yang selalu merubungi lembaga ini dari masa ke masa adalah tidak pernah hadirnya lembaga perwakilan daerah yang mampu menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat nasional. Berbagai versi itu adalah (a) Bikameral versi 'Indonesia Berparlemen' pada konferensi GAPI 31 Januari 1941; (b) Urusan daerah *Founding fathers and Mothers*; (c) Versi Republik Indonesia Serikat; (d) Sejarah Utusan Daerah pada era Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi; serta (e) Sejarah Pembentukan DPD RI di era Reformasi yang terdiri dari (i) Rapat Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja-Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999-2000; (ii) Amandemen UUD 1945; (iii) Pengesahan Dan Pelantikan DPD RI.

Pada Februari 1950 bersamaan dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat-Republik Indonesia Serikat (DPR-RIS) dibentuk pula senat RIS. Pelaksanaan tugas dan kewenangan Senat RIS tidak bersifat eksklusif tetapi selalu dalam hubungan kerja dengan DPR dan pemerintah. Dalam pembuatan undang-undang, Senat hanya turut terlibat dalam pembuatan RUU terkait masalah-masalah negara bagian atau bagian-bagiannya maupun menyangkut hubungan RIS dengan negara bagian. Di luar masalah itu, semuanya adalah kewenangan DPR dan pemerintah, sedangkan senat hanya mendapatkan tembusan untuk sekadar mengetahui. Bahkan pemerintah dapat mengesahkan sebuah RUU walaupun mendapat penolakan dari Senat. Dengan demikian tugas dan wewenang senat sangat terbatas.

Karena RIS berumur pendek maka usia Senat RIS pun demikian. Sejak Maret 1950 satu persatu negara bagian menyatakan niat untuk bergabung ke dalam wadah Negara Kesatuan RI. Untuk memwadahi keinginan tersebut dibuatlah UU No. 11/1950 yang mengatur tata cara perubahan bentuk negara tersebut. Secara bersamaan DPR dan Senat RIS juga membahas pergantian UUD. Pada tanggal 14 Agustus 1950

hasilnya disahkan dalam bentuk UU No. 7/1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS Menjadi UUD sementara 1950. dan pada tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan RI dan UUDS 1950 berlaku secara resmi. Sejak tahun 1950 hingga 1959 terjadi kevakuman dalam mengkomodasi perwakilan daerah. Sistem parlemen yang terbentuk adalah unikameral (satu kamar) di mana DPR (S) menjadi satu satunya kamar yang ada.

Sistem parlemen bikameral (dua kamar) kembali dijalankan pada tahun 1959. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, dikeluarkan pula Penetapan Presiden No. 2/1959 tentang Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 12/1959 tentang Susunan MPRS yang terdiri atas anggota DPR (hasil pemilu 1955) ditambah Utusan-Utusan Daerah dan Golongan Karya. Perekrutan keanggotaan MPRS tidak melalui pemilu melainkan pengangkatan langsung oleh Presiden Soekarno. Juga, Soekarno memangkas habis kedudukan, fungsi dan wewenang MPRS melalui TAP MPRS No. 1/MPRS/1960. Pada masa ini MPRS hanya menjalankan tugas menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan tidak memiliki hak untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. Dengan demikian MPRS hanya menjadi "tukang stempel" kebijakan-kebijakan presiden.

Meskipun DPD merupakan lembaga baru dalam sistem parlemen di era reformasi, tetapi lembaga ini cukup menarik perhatian. Daya tarik DPD karena karakteristiknya mewakili teritorial/daerah yang secara "sub-culture" berbeda-beda. Bahkan aspirasi dan kepentingannya pun berbeda. Namun, secara fenomenologis perbedaan itu suatu keragaman yang akan diangkat oleh DPD dalam posisinya sebagai kamar tersendiri dalam perjuangan parlemen. Untuk memperjuangkan aspirasi daerah secara nasional mungkin saja dilakukan oleh DPD. Hal ini disebabkan karena DPD memiliki otoritas atau wewenang yang dilindungi dan ditentukan oleh konstitusi.

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 DPD diatur dalam bab tersendiri, yaitu dalam Bab VII A. Dalam bab ini hanya terdapat

dua Pasal yang mengatur DPD. Pertama, Pasal 22 C yang terdiri dari empat ayat, kedua Pasal 22D yang terdiri dari empat ayat. Otoritas DPD ditentukan dalam Pasal 22 D. Berdasarkan Pasal 22 D otoritas DPD terdiri dari tiga hal:

1. Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang.
2. Membahas Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah;
3. Melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang.⁴

Adapun hak DPD Dalam hal pengajuan Rancangan Undang-undang, DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan:

1. Otonomi Daerah;
2. Hubungan pusat dan daerah;
3. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah.
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta
5. Yang berkenaan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Melihat otoritas DPD yang pada hakikatnya memuat dimensi ke-daerahan dan nasional, sebenarnya peran DPD itu penting sekali walaupun terbatas dan tidak bisa dikatakan kecil. Peran DPD tidak dapat dipandang kecil. Legalitas DPD dalam konstitusi memberi corak makna yang besar terhadap perannya sebagai lembaga negara. Tidak mungkin dengan peran yang kecil suatu lembaga negara di tampung eksistensinya dalam konstitusi. Mungkin yang lebih tepat dikatakan perannya adalah terbatas bukan kecil. Dengan peran yang terbatas itu akan memiliki gaung dan manfaat yang besar jika peran anggota DPD dapat dimaksimalkan.

4 Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 hal 18

Fungsionalisasi DPD akan maksimal paling tidak harus didukung oleh beberapa faktor⁵:

1. Sumber daya manusia yang berkualitas.
2. Memiliki kepekaan dan “*sense of belonging*” terhadap konstituen dan rakyat.
3. Sarana dan prasarana yang memadai.

Sekurang-kurangnya tiga faktor tersebut harus dimiliki oleh Anggota DPD jika peran mereka ingin dimaksimalkan. Kalau tidak, penyakit yang sering melanda sebagian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di masa lampau yang sering disebut sebagai “4D plus 1C” (datang, duduk, dengar, diam dan duit plus cerita) mudah-mudahan tidak menjadi penyakit baru yang justru tidak diperlukan di era reformasi sekarang ini).

Faktor *skill-capability* dan *morality* seorang anggota parlemen tidak dapat diabaikan. Wakil Rakyat adalah pionir perjuangan dan pembaharuan kepentingan dan nasib rakyat ke depan. Menyongsong masa depan bangsa dan negara, DPD harus memberi andil yang besar sesuai peran yang telah ditentukan oleh konstitusi. Jika ada Anggota DPD tidak mau dan tidak memiliki kemampuan bekerja mengemban aspirasi rakyat, maka yang bersangkutan dapat diberhentikan.

Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diamandemen disebutkan, bahwa DPD menjalankan fungsi-fungsi: Legislasi, Pertimbangan dan Pengawasan. DPD dapat mengajukan RUU tertentu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan ikut membahas RUU tertentu bersama DPR. Bidang-bidang yang memungkinkan DPD mengajukan RUU atau ikut membahas RUU adalah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pemerintah pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam fungsi pertimbangan, DPD memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

5 Ibid, hal. 21

atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan BPK.

Di samping itu DPD mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang dalam bidang tertentu, DPD dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan. Pengawasan secara tidak langsung DPD dapat terjadi dengan menerima laporan BPK. Hasil-hasil pengawasan DPD disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dari rumusan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dapat diketahui bahwa DPD sebagai Lembaga Perwakilan daerah mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.

Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dan DPD mencerminkan sistem *bicameral* yang tidak sempurna atau bisa juga disebut *bicameral sederhana* atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan keberadaan MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, DPD itu dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen unicameral yang tidak murni, karena pada pokoknya fungsi legislasi berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi di sampingnya ada DPD yang juga mempunyai tugas sebagai "*partner in legislation*". Di samping itu, MPR sendiri tetap dianggap penting karena mempunyai kewenangan-kewenangan yang berdiri sendiri, terlepas dari pengertian lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan DPD.⁶

Kewenangan DPD berdasarkan landasan konstitusionalnya yang kemudian direduksi oleh UU MD3 telah memberikan kerugian konstitusional terhadap DPD. Terdapat beberapa pasal yang telah mengurangi fungsi, tugas dan kewenangan DPD dari kehendak konstitusi. Kondisi ini dianggap tidak memberikan sistem yang baik mengingat legitimasi anggota DPD yang sangat kuat dan kelembagaan DPD sebagai lembaga tinggi negara, seharusnya dapat bekerja dengan kewenangan signifikan sebagai *territorial representation*.

6 Jimly Assididqi, "*Hubungan Kerja antara DPD dengan lembaga Negara Lainnya*", Makalah disampaikan pada "*Focus Group Discussion*" Malang, 26 Maret 2003, hal 15

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan perubahan pola legislasi DPD. Dalam putusannya, dapat dilihat kedudukan DPD di bidang legislasi tidak lagi sebagai sub ordinat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), melainkan setara dengan DPR dan presiden. Selanjutnya, DPD berhak dan/atau berwenang untuk mengusulkan dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan, namun kewenangan DPD tetap berhenti pada persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU). Hal ini dikarenakan secara eksplisit UUD telah membatasi ketentuan mengenai hal tersebut. Sehingga ketentuan limitatif tersebut pada dasarnya adalah kehendak konstitusi. MK juga memutuskan bahwa DPD ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas).

Dalam menjalankan fungsinya, DPD melakukan kerja sama atau hubungan dengan lembaga negara lainnya, bukan hanya dengan MPR, Dewan Perwakilan Rakyat tetapi juga dengan BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 ayat (1) Perubahan ketiga UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. DPD dengan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam pasal 24 C ayat (1) dan pasal 22 E ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang SUSDUK MPR, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan DPD. Di samping dapat melakukan hubungan dengan MA, MK dan Pemerintah Daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bahkan dengan masyarakat non-Partai.

Selanjutnya berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, jumlah anggota DPD dari setiap propinsi sebanyak 4 orang, yang dipilih dari calon-calon perorangan dengan persyaratan yang cukup berat dan pemilihnya mengikuti sistem distrik berwakil banyak. Artinya prosedur dan proses seleksi keanggotaan DPD akan lebih ketat dan berat dibanding anggota Dewan Perwakilan Rakyat, setiap anggota DPD memiliki konstituen yang jelas dan jumlahnya banyak, sehingga legitimasi politiknya kuat. Tetapi di sisi lain UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur kewenangan yang lemah, bahkan sama sekali tidak mengatur hak-hak DPD.⁷

7 Priyatmoko, "Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga negara Lainnya", Makalah disampaikan pada "FGD", Malang, 26 Maret 2003. hal. 5

B. Keberadaan DPD RI di Indonesia Tinjauan Sistem Bikameral

Perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002, menjadikan badan perwakilan di Indonesia mengalami perubahan, yang semula menganut monokameral menjadi bicameral atau dua kamar, yang terdiri dari DPR yang mewakili partai politik dan DPD yang mewakili kepentingan daerah. Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar: Pertama, Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan. Kedua, penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat. Ketiga, wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain).

Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR. Sebagai perbandingan, menurut Samuel C. Patterson & Anthony Mughan, selain lahir dari tradisi dan sejarah yang panjang, diterapkannya bikameralisme dalam sistem perwakilan di berbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan; Pertama, *Representation*, perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah penduduk. Dalam hal ini yang paling utama adalah pertimbangan keterwakilan wilayah yang perlu adanya *redundancy*, dan perlu adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting, dibahas secara berlapis (*redundancy*) sehingga berbagai kepentingan dipertimbangkan secara masak dan mendalam.

Ternyata terdapat kesenjangan kewenangan yang menyolok antara peran DPR dan peran DPD. Peran DPR sangat besar meliputi penyusunan undang-undang, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh presiden, dan penyusunan rancangan APBN. Bahkan dalam hal pemberhentian presiden, DPR sangat berperan, mulai dari pengajuan kepada Mahkamah Konstitusi, hingga pengambilan keputusan dalam pemberhentian Presiden dalam sidang MPR. Mengingat jumlah DPR yang melebihi 3/4 dari keseluruhan anggota MPR. Sedang DPD hanya mempunyai peran pelengkap, baik dalam penyusunan undang-undang, pengawasan terhadap pemerintah maupun penyusunan APBN. Secara demikian *checks and balances* di lembaga legislatif tidak terjadi, justru dominasi DPR atas Presiden dalam ruang legislasi makin kuat secara konstitusional. Padahal keberadaan kamar kedua bertujuan untuk mencegah terjadinya undang-undang yang dibentuk secara terburu, asal-asalan. Oleh sebab itu perlu melibatkan kamar yang lain dalam rangka persetujuan undang-undang.

Sebagai perbandingan, di Jerman majelis tinggi yang disebut *Bundesrat* memiliki kewenangan untuk menyetujui dan memveto (menolak) suatu rancangan undang-undang yang di *Basic Law* telah menentukan rancangan undang-undang mana saja yang diharuskan mendapat persetujuan *Bundesrat*, yaitu rancangan undang-undang untuk mengamandemen konstitusi, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pelaksanaan administrasi negara bagian, serta rancangan undang-undang yang mempengaruhi kondisi keuangan negara. Perlu diketahui bahwa penolakan (veto) dari *Bundesrat* terhadap rancangan undang-undang yang telah ditentukan oleh *Basic Law* harus mendapatkan persetujuan *Bundesrat* dikenal sebagai *absolute veto*, veto jenis ini tidak dapat dikalahkan oleh *Bundestag*, (*majelis rendah*).

C. Sistem Bikameral di Beberapa Negara, seperti Inggris, Amerika dan Belanda

Sistem bicameral yang di terapkan oleh *Inggris* secara umum, fungsi *the House of Lords*—selanjutnya disebut *the Lords*—serupa dengan

fungsi *the Commons* dalam hal legislasi, membahas isu, dan bertanya pada eksekutif. Namun, dua hal penting yang amat membedakannya adalah: *pertama*, para anggota *the Lords* tidak merepresentasikan konstituen; *kedua*, mereka tidak terlibat dalam hal yang berkaitan dengan pajak dan keuangan. Peran *the Lords* secara umum dipahami sebagai sebuah peran tambahan dari apa yang telah dilakukan oleh *the Commons*, yaitu sebagai perevisi rancangan undang-undang yang dianggap amat penting dan kontroversial. Semua rancangan undang-undang harus melalui kedua kamar.

Sedangkan sistem bicameral yang di Amerika Serikat dalam Congress yang terdiri dari House of Representative (DPR) dan Senat), misalnya, DPR dan Senat punya kesempatan untuk mengecek semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan kepada presiden. Dengan demikian, dalam fungsi legislasi, Senat punya kewenangan yang relatif seimbang dengan DPR. Amerika Serikat adalah negara republik dengan bentuk federasi (*federal*) yang terdiri atas 50 negara bagian. Pusat pemerintahan (*federal*) berada di Washington dan pemerintah negara bagian (*state*). Adanya pembagian kekuasaan untuk pemerintah federal yang memiliki kekuasaan yang didelegasikan konstitusi. Pemerintah negara bagian memiliki semua kekuasaan yang tidak didelegasikan kepada pemerintah federal.⁸

Adapun Belanda menganut sistem monarki konstitusional, dengan kepala negara seorang raja atau ratu. Sedangkan, kepala pemerintahan dipegang oleh seorang perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam ketatanegaraan Belanda, secara resmi Raja/Ratu merupakan pengikat antara tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Para Menteri mengundurkan diri sehari sebelum pemilu yang diadakan setiap empat tahun sekali. Perdana Menteri diangkat oleh Raja/Ratu dan para Menteri diangkat oleh Raja/Ratu atas rekomendasi Perdana Menteri.

8 Hezron Sabar Rotua Tinambunan dan Dicky Eko Prasetyo, 2019, Masalah-Masalah Hukum, *Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif*, Jurnal, Jilid 48 No.3, Halaman 266-274

Secara legislatif, Belanda menganut sistem bikameral yaitu sebagai anggota Tweede Kamer (Majelis Rendah) dan Eerste Kamer (Majelis Tinggi). Tweede Kamer beranggotakan 150 orang, dipilih untuk masa 4 tahun. Sedangkan Eerste Kamer beranggotakan 75 orang yang dipilih untuk masa 6 tahun. Mereka mempunyai hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang. Suatu RUU, setelah mendapat persetujuan Tweede Kamer, harus diajukan kepada Eerste Kamer (Majelis Tinggi) untuk mendapatkan persetujuan. Oleh karena tidak memiliki hak amandemen terhadap suatu RUU, Eerste Kamer hanya dapat menyetujui atau menolaknya. RUU dapat pula diajukan oleh Menteri. RUU yang telah disetujui mulai berlaku diundangkan dalam lembaran negara (*staatsblad*).⁹

D. Beberapa Bentuk Negara di Dunia

Negara adalah organisasi kekuasaan yang berdaulat dengan tata pemerintahan yang khas yang melaksanakan tata tertib atas orang-orang di daerah tertentu. Negara juga merupakan suatu wilayah yang memiliki suatu sistem atau aturan yang berlaku bagi semua individu di wilayah tersebut, dan berdiri secara independen. Syarat primer sebuah negara adalah memiliki rakyat, memiliki wilayah, dan memiliki pemerintahan yang berdaulat. Sedangkan syarat sekundernya adalah mendapat pengakuan dari negara lain¹⁰.

Saat ini Ada dua bentuk negara yang ada di dunia, *pertama* **Negara Kesatuan (*unitaris*)** dan yang *kedua* **Negara serikat (*federasi*)**. Negara kesatuan (*unitaris*), merupakan bentuk negara yang kekuasaan tertinggi berada di pemerintahan pusat, secara hierarkinya, negara kesatuan adalah negara yang bersusun tunggal yang berarti tidak ada negara di dalam negara. Negara kesatuan dibedakan menjadi dua yang pertama, sistem *sentralisasi* dan *desentralisasi*. Dalam sistem sentralisasi

9 Kunjungan Kerja Komisi I di Belanda, [www.dpr.go.id/.../K1 kunjungan Kunjungan Kerja Komisi I ke Belanda](http://www.dpr.go.id/.../K1_kunjungan_Kunjungan_Kerja_Komisi_I_ke_Belanda), diakses pada tanggal 15 Oktober 2020

10 Sabon, Max Boli (2019). Ilmu Negara: Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi. Jakarta: Unika Atma Jaya Jakarta. hlm. 28

semua persoalan diatur oleh pemerintah pusat. Daerah bertugas menjalankan perintah dari pusat tanpa diberikan kewenangan. Sedangkan dalam sistem desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri (hak otonom) sesuai kebutuhan dan peraturan yang juga di atur oleh pemerintah pusat. Sedangkan Negara serikat (*federasi*) merupakan bentuk negara yang di dalamnya terdapat beberapa negara yang disebut negara bagian. Negara-negara tersebut ada yang merupakan penggabungan diri atau hasil pemekaran bagian. Dalam negara serikat dikenal dua macam pemerintahan di dalamnya yaitu pemerintahan federal dan pemerintahan negara bagian. Pemerintahan federal biasanya mengatur urusan bersama dari semua anggota negara bagian seperti hubungan internasional, pertahanan, mata uang, dan komunikasi.

Ciri-ciri negara kesatuan (*federasi*): *pertama* Hanya terdiri satu undang-undang dasar, kepala negara, dewan menteri dan dewan perwakilan rakyat *kedua* Kedaulatan negara mencakup kedaulatan ke dalam dan kedaulatan ke luar yang telah ditandatangani oleh pemerintah bagian pusat *ketiga* Menganut dua sistem, yaitu sentralistik atau dari pusat dan desentralistik atau dari daerah *keempat* Hanya menggunakan satu kebijakan terhadap masalah yang dihadapi seperti ekonomi, sosial, politik, budaya, keamanan dan pertahanan. Adapun contoh penganut negara kesatuan yaitu; Indonesia, Inggris Raya, Prancis dan negara lainnya

Ciri-ciri negara serikat (*federasi*): *pertama* Kepala negara yang telah dipilih rakyat dan bertanggung jawab terhadap rakyatnya, *kedua* Kepala negara memiliki hak veto yang dapat diajukan oleh parlemen *ketiga* Masing-masing negara bagian mempunyai kekuasaan asli namun tidak memiliki kedaulatan *keempat* Tiap-tiap negara bagian mempunyai wewenang menyusun undang-undang dasar sendiri *kelima* Pemerintah pusat mempunyai kedaulatan terhadap negara bagian dalam urusan dalam maupun luar. Adapun contoh Negara penganut federasi yaitu Amerika Serikat, Jerman dan negara lainnya.¹¹

11 [https://id.m.wikipedia.org/wiki/Negara#:~:text=5%20Pranala%20luar-,Bentuk,%20dan%20serikat%20\(federasi,\)&diaksespada11Oktober2021](https://id.m.wikipedia.org/wiki/Negara#:~:text=5%20Pranala%20luar-,Bentuk,%20dan%20serikat%20(federasi,)&diaksespada11Oktober2021)

Dalam teori asal mula negara menurut Plato, demokrasi merupakan bagian dari proses transformasi bentuk negara yang dimulai dari, **Aristokrasi**, **Timokrasi**, **Oligarchie**, **Demokrasi** dan **Tirani**. Beberapa bentuk negara menurut Plato yaitu:

1. Bentuk Negara Aristokrasi

Adapun bentuk negara Aristokrasi di mana pemerintahannya dipimpin oleh orang cerdas/pandai/filosof dan dalam menjalankan pemerintahannya itu berpedoman kepada keadilan. Namun dalam perjalanannya sesuai dengan sifat manusia yang selalu berubah-ubah maka bentuk negara Aristokrasi tersebut tidak bertahan lama, karena yang memerintah sudah lebih cenderung untuk mencapai kemasyhuran dan kehormatan pribadinya daripada mengutamakan keadilan. Di samping itu para aristokrat yang menggantikan para pendahulunya dalam memimpin pemerintahan lebih mengutamakan kepentingan pribadi serta mengabaikan kepentingan umum. Hal itu terjadi karena mereka mendapat kekuasaan tersebut secara mudah/warisan dari pendahulunya. Dalam keadaan demikian maka bentuk negaranya tidak lagi Aristokrasi, akan tetapi berubah ke Timokrasi.

2. Bentuk Negara Timokrasi

Adapun bentuk negara Timokrasi di mana segala tindakan dari penguasa hanya dilaksanakan dan ditujukan untuk kepentingannya sendiri. Pendapatan dan kekayaan negara digunakan untuk kepentingannya sendiri. Oleh karena itu kemudian kekuasaan dalam negara jatuh ke tangan Hartawan, akibatnya timbullah milik negara menjadi milik pribadi/Partikulir dalam masyarakat, yang mendapatkan penghormatan hanyalah yang kaya saja, bahkan akhirnya pemerintah mengeluarkan Undang-undang yang menyatakan bahwa yang berhak memegang pemerintahan hanyalah orang kaya saja. Sifat orang yang memegang pemerintahan tersebut mempengaruhi sifat pemerintahan yang dipimpinnya, dan dengan berubahnya sifat pemerintahan tersebut mengakibatkan berubahnya bentuk negara yang semula Timokrasi berubah menjadi *Oligarchie*.

3. Bentuk Negara *Oligarchie*

Adapun bentuk negara *Oligarchie* di mana pemerintahannya dipimpin oleh sekelompok kecil dari orang kaya yang selalu mempunyai kecenderungan untuk memperkaya dirinya sendiri. dalam keadaan yang demikian itu, terjadilah tekanan-tekanan dari penguasa serta terjadilah kemelaratan-kemelaratan di dalam masyarakat. Menyadari akan hal tersebut maka masyarakat yang miskin dan tertekan tersebut akhirnya bersatu kemudian melawan orang-orang kaya yang memegang pemerintahan itu, akhirnya perlawanan tersebut dimenangkan oleh orang-orang miskin/rakyat tersebut sehingga merekalah yang menjalankan pemerintahan serta lebih mengutamakan kepentingan umum/rakyat tersebut. Bentuk pemerintahan yang demikian disebut Demokrasi.

4. Bentuk Negara Demokrasi

Adapun bentuk negara Demokrasi di mana pemerintahannya dipegang oleh rakyat dan dalam menjalankan pemerintahan tersebut kepentingan umum lebih diutamakan. Dalam pemerintahan Demokrasi tersebut prinsip kebebasan dan kemerdekaan yang diutamakan, tetapi apabila salah menggunakan kebebasan dan rakyat tersebut mendewa-dewakan kebebasan itu, akhirnya justru menimbulkan adanya "*Anarchie*", sehingga di dalam negara tersebut tidak ada lagi pemerintahan, yang ada justru kekacauan.

5. Bentuk Negara Tirani

Sedangkan bentuk negara Tirani di mana pemerintahannya dipimpin oleh seorang tiran yang dalam memimpin mereka menggunakan tangan besi serta berusaha untuk menekan saingannya. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi yang anarkis tersebut dalam suatu negara sebelumnya. Maka untuk mengatasi kekacauan yang terjadi itulah diperlukan adanya seorang yang pemberani dan kuat serta mereka mampu untuk bertindak secara tegas. Namun pemerintahan yang demikian sangat jauh dari keadilan, dan untuk melanggengkan kekuasaannya tersebut, maka tiran tersebut berusaha untuk menyingkirkan saingan atau lawan-lawannya. Dalam keadaan yang seperti ini akhirnya diperlukan

kembali orang yang pemberani, pandai dan diharapkan dapat memimpin negara dengan adil serta mengutamakan kepentingan umum, sehingga setelah hal tersebut terwujud maka negaranya tidak lagi Tirani, akan tetapi berubah ke Aristokrasi.

Menurut Plato, bahwa negara itu tidak tetap dan selalu berubah-ubah karena dipengaruhi oleh bentuk pemerintahan, sedangkan bentuk pemerintahan ditentukan oleh sifat orang yang memegang pemerintahan, sedangkan sifat orang yang memegang pemerintahan tersebut ditentukan oleh jiwa orang itu sendiri yang merupakan dasar dari kehidupannya.

Menurut Plato bahwa bentuk negara yang terbaik ialah Aristokrasi, karena pemerintahannya dijalankan oleh orang cerdas/pandai/filosof dan dalam menjalankan pemerintahan tersebut dapat mencapai Idea yang sesungguhnya sehingga dapat membahagiakan rakyatnya. Kemudian bentuk negara yang terjelek ialah Tirani sebab seorang tiran yang memegang kekuasaan itu akan selalu menambah kekuasaan yang dimilikinya dan ia juga berusaha untuk menyingkirkan saingan-saingannya supaya dapat kekal kekuasaan yang dipegangnya itu sehingga akhirnya ia tidak dapat mempercayai orang lain.¹² Ada beberapa teori dan konsep yang bisa dijadikan landasan dalam pembentukan sebuah negara di antaranya:

E. Teori dan Konseptual Sistem Parlemen di Indonesia

Dalam praktik ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki di mana kekuasaan berada di tangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan di antara lembaga pemegang kekuasaan.

12 Soehino, 1986, Ilmu Negara, Liberty, Yogyakarta, hal. 15

1. Teori Pemisahan Kekuasaan Negara

John Locke adalah orang pertama yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government* (1660). Ia membagi kekuasaan negara menjadi tiga bidang sebagai berikut:

- a. *Legislatif*: kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. *Eksekutif*: kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;
- c. *Federatif*: kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Diilhami pemikiran John Locke, setengah abad kemudian Montesquieu seorang pengarang, filsuf asal Prancis menulis buku *L'Esprit des Lois* (Jenewa, 1748). Di dalamnya ia menulis tentang sistem pemisahan kekuasaan yang berlaku di Inggris:

- a. *Legislatif*: kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat (parlemen);
- b. *Eksekutif*: kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah;
- c. *Yudikatif*: kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya).

Isi ajaran Montesquieu berpangkal pada pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*) yang terkenal dengan istilah "*Trias Politica*". Keharusan pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis itu adalah untuk membendung kesewenang-wenangan raja.

Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif) harus dipegang oleh badan yang berhak khusus untuk itu. Dalam negara demokratis, kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang itu sepantasnya dipegang oleh badan perwakilan rakyat. Sedangkan kekuasaan melaksanakan undang-undang harus dipegang oleh badan lain, yaitu badan eksekutif. Dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan yustisi, kehakiman) adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyat. Badan yudikatiflah yang berkuasa memutuskan perkara, menjatuhkan hukuman terhadap

setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan oleh badan legislatif dan dilaksanakan oleh badan eksekutif.

Walaupun para hakim pada umumnya diangkat oleh kepala negara (eksekutif), mereka berkedudukan istimewa, tidak diperintah oleh kepala negara yang mengangkatnya dan bahkan berhak menghukum kepala negara jika melakukan pelanggaran hukum. Inilah perbedaan mendasar pandangan Montesquieu dan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif. Montesquieu memandang badan peradilan sebagai kekuasaan independen. Kekuasaan federatif menurut pembagian John Locke justru dimasukkan Montesquieu sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif.

Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan jelas dalam tugas-tugas kenegaraan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemisahan dalam arti formal adalah pembagian kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas. Prof. Dr. Ismail Suny, S.H., M.C.L. dalam bukunya *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* berkesimpulan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan), sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal sebaiknya disebut *division of powers* (pembagian kekuasaan). Suny juga berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material hanya terdapat di Amerika Serikat, sedangkan di Inggris dan negara-negara Eropa Barat umumnya berlaku pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Meskipun demikian, alat-alat perlengkapan negara tetap dapat dibedakan. Apabila dalam sistem Republik rakyat di negara-negara Eropa Timur dan Tengah sama sekali menolak prinsip pemisahan kekuasaan, maka UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membagi perihal kekuasaan negara itu dalam alat-alat perlengkapan negara yang memegang ketiga kekuasaan itu tanpa menekankan pemisahannya¹³.

13 Niken Lee, Teori Pemisahan Kekuasaan Negara di akses dari, [julee.blogspot.com. http://www.bloglovin.com/viewer?post](http://www.bloglovin.com/viewer?post), tanggal, 02 Februari 2013

2. Teori Sistem Perwakilan

a. Pengertian Sistem Perwakilan

Sistem perwakilan yang dianut oleh negara-negara modern sekarang ini, pada umumnya sistem satu kamar (*unicameral*) dan sistem dua kamar (*bicameral*). Namun dalam perkembangannya, dikenal pula sistem tiga kamar (*three cameral*). Sistem mana yang dianut, tidak tergantung dari landasan bernegara tertentu juga tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.¹⁴

Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri, yakni ada negara yang menjalankan sistem tertentu dengan pertimbangan latar belakang kesejarahan, sementara yang lainnya berdasarkan hasil kompromi antar negara bagian, dan sebagainya. Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas, maka masing-masing sistem akan diuraikan secara lebih mendetail.

1) Sistem satu kamar

Sistem satu kamar (*unicameral*) unus artinya satu, apabila dalam negara itu hanya dikenal satu lembaga perwakilan, dengan sebutan yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Landasan berpijak pembentukan lembaga perwakilan satu kamar, bahwa kedaulatan negara tidak akan terbagi-bagi, dan sistem ini memperlihatkan kesederhanaan, adanya tanggung jawab yang dipusatkan di satu badan dan tidak terpecah-pecah serta menunjukkan adanya perwakilan yang langsung dari pemilih¹⁵.

2) Sistem dua kamar

Keseimbangan merupakan kunci kelangsungan sebuah sistem politik modern. Setiap konstitusi mengatur bagaimana pemerintahan harus berjalan dengan memperhatikan keseimbangan satu institusi dengan institusi lainnya. Keseimbangan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, juga antara lembaga

14 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 57-58.

15 Djuana Sulwan, *Tata Negara Indonesia*, Yayasan Proklamasi, Jakarta, 1976, hlm. 43.

perwakilan yang satu dengan lembaga perwakilan lainnya. Maka dipikirkan untuk adanya lembaga perwakilan dua kamar, sehingga terjadi saling kontrol antara satu kamar dengan kamar yang lainnya.

Gagasan awal munculnya lembaga perwakilan dua kamar, bermaksud agar tidak ada satu lembaga negara pun yang mendominasi negara lainnya. Dengan demikian, segala keputusan diambil secara bersama-sama di dalam sebuah proses di mana setiap orang mempunyai hak untuk ikut berpartisipasi.¹⁶ Setiap lembaga memiliki kewenangan dan legitimasinya, dan konstitusi menjadi suatu sistem *Checks and Balances* yang mencegah penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan.¹⁷

Di Negara Amerika Serikat dan Australia, beberapa perwakilan bersifat dua kamar, yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*. Sedangkan di Inggris terdiri dari *House of Lord* (Majelis Tinggi), dan *House of Common* (Majelis Rendah). Masing-masing negara memiliki sejarah tersendiri mengenai lembaga perwakilan itu.

Menurut **Abu Daud Busroh**¹⁸, jika bentuk negara itu kerajaan maka umumnya majelis terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis rendah. Keanggotaan Majelis Tinggi biasanya turun temurun atau penunjukan, sedangkan Majelis Rendah keanggotaannya berdasarkan pemilihan umum. Kalau bentuk negara dan bangunan negaranya federal, maka majelisnya terdiri dari senat dan DPR. Pembentukannya melalui pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian, sedangkan DPR (mewakili rakyat biasa tanpa melihat negara-negara bagiannya).

Pendapat lain mengemukakan, bahwa semua negara federal memiliki sistem dua kamar yaitu satu mewakili kepentingan negara

16 Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah*, dimuat dalam *Jentera*, edisi III, Maret 2005, hlm. 25.

17 *Ibid.*

18 *Op. cit.*, hlm. 150.

bagian dan yang lain mewakili rakyat secara keseluruhan.¹⁹ Negara kesatuan yang memakai sistem dua kamar biasanya terdorong oleh pertimbangan, bahwa satu majelis dapat membagi dan membatasi kekuasaan majelis lain. Dikhawatirkan bahwa sistem satu majelis memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.²⁰

Para sarjana umumnya berpendapat, bahwa badan perwakilan rakyat itu harus terdiri atas dua badan, dengan anggapan bahwa dengan adanya dua badan ini maka perundingan-perundingan dan kesungguhan dapat lebih terjamin.²¹ Pertimbangan lain, bahwa anggota-anggota badan perwakilan yang dipilih berdasarkan golongan yang berbeda-beda itu lebih menggambarkan keadaan umum dan kehendak dari rakyat, dan memberikan kesempatan yang sebaik-baiknya untuk menjamin adanya perwakilan bagi kepentingan tertentu dan bagi daerah-daerah. Namun, sistem bikameral sering menimbulkan *deadlock* dan biaya mahal.

Dasar penyusunan lembaga perwakilan di dunia, baik sistem satu kamar ataupun dua kamar, antara lain:

- 1) Dasar kedudukan sosial yang terdapat dalam masyarakat, misalnya golongan agama, cendekiawan dan sebagainya;
- 2) Dasar geografis, yaitu adanya kepentingan daerah-daerah tertentu yang harus diwakili oleh wakil-wakil tertentu di forum perwakilan; dan
- 3) Kepentingan, misalnya kepentingan politik²².

Selain itu, menurut **Frank Feulner**²³ bahwa baik sistem pemerintahan parlementer maupun sistem presidensial bisa memiliki parlemen bikameral. Namun ada suatu kecenderungan yang agak terpola, yaitu kebanyakan negara dengan sistem federalisme

19 Miriam Budiardjo, *op. cit*, hlm. 180.

20 *Ibid.*

21 M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara,Op.Cit*, hlm. 76.

22 *Ibid.*

23 *Op. cit*, hlm. 26.

biasanya memiliki perwakilan rakyat bikameral. Ada dua hal yang menentukan perbedaan antar kedua kamar lembaga perwakilan, yaitu:

- 1) Dewan tinggi (Senat, *House of Lord*, *Bundesrat*, dan sebagainya) biasanya lebih kecil jika dibandingkan dewan rendah, seperti: *House of Commons*, *House of representative*, *Bundestag*.
- 2) Masa jabatan dewan tertinggi biasanya lebih lama dibandingkan dengan dewan rendah;
- 3) Anggota dewan tinggi biasanya dipilih secara bertingkat dalam waktu yang berbeda-beda.

Lembaga perwakilan dengan sistem bikameral memiliki kelebihan dan kekurangan, yaitu kekuasaan konstitusional yang diberikan kepada kedua dewan tidak berimbang, di mana dewan tinggi memiliki kekuasaan yang lebih lemah dari dewan rendah. Alasannya, karena anggota dewan tinggi tidak dipilih langsung oleh rakyat sehingga tidak memiliki legitimasi yang kuat.

Karakter mereka sebagai lembaga legislatif bisa sama dan tidak sama. Karakter mereka sama bila keduanya dipilih langsung dan mewakili populasi penduduk, dan bukan wilayah karakter mereka tidak sama bila anggota dari salah satu dewan dipilih dan lainnya diangkat, atau dewan yang satu mewakili populasi penduduk, yang lainnya mewakili wilayah.²⁴

Kedua aspek tersebut di atas yang menentukan kekuatan dan menunjukkan perbedaan antara kedua dewan tersebut, sama pentingnya untuk sistem bikameral karena keduanya mencegah diberikannya kekuasaan kepada satu lembaga legislatif saja. Selain itu, kedua aspek tersebut juga sangat kondusif bagi kelompok mayoritas dalam pembentukan kebijakan.

Cara pengisian anggota majelis tinggi dan majelis rendah berbeda. Cara mengisi anggota majelis tinggi bermacam-macam seperti:

24 *Ibid*, hlm. 26-27.

- 1) Turun temurun, seperti di Inggris.
- 2) Ditunjuk, seperti di Kanada, dan sebagian Inggris.
- 3) Dipilih, seperti di India, Amerika Serikat, Uni Soviet, Filipina.

Anggota majelis rendah semuanya dipilih melalui mekanisme demokrasi, sehingga memiliki dasar legitimasi yang kuat. Oleh karena sebagian anggota majelis tinggi diisi dengan cara turun-temurun dan ditunjuk, maka muncul kecaman dari berbagai kalangan bahwa cara demikian tidak demokratis. Menurut pendapat penulis, persoalannya bukan terletak pada cara pengisian keanggotaan, melainkan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi perwakilannya. Mungkin saja anggota majelis tinggi yang ditunjuk atau turun temurun lebih mampu menyaring dan menyalurkan aspirasi masyarakat daripada yang dipilih secara demokratis.

Masa jabatan anggota majelis tinggi berbeda antara satu negara dengan negara lainnya dan lebih lama dari masa jabatan anggota majelis rendah. Dalam keadaan semacam ini, tidak mustahil kedua majelis itu pada suatu waktu berlainan komposisinya, dalam arti bahwa majelis rendah dikuasai oleh suatu partai, sedangkan majelis tinggi dikuasai oleh partai lain. Hal ini dapat menghambat kelancaran pekerjaan lembaga perwakilan.

Berbeda dengan anggota Majelis Tinggi, maka cara pengisian anggota Majelis Rendah, semuanya melalui pemilihan umum. Majelis Rendah dianggap sebagai Majelis terpenting.²⁵ Masa jabatan sudah ditentukan, berdasarkan kesepakatan politik para elite politik di negara yang bersangkutan.

Wewenang Majelis Rendah, biasanya lebih besar dari pada wewenang Majelis Tinggi, yang tercermin baik di bidang legislatif maupun di bidang pengawasan. Umumnya, negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, majelis ini dapat menjatuhkan kabinet. Sedangkan, sistem pemerintahan presidensial Majelis Rendah tidak memiliki wewenang untuk menjatuhkan kabinet.

25 Miriam Budiardjo, *Op. cit.*, hlm. 182.

b. Lembaga Perwakilan sebagai Bagian dari Sistem Perwakilan

Demokrasi mengandung arti partisipasi langsung rakyat seperti pada zaman Yunani kuno, Namun demikian, demokrasi yang demikian ini sudah tidak memungkinkan lagi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk, dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan. Alternatif penggantinya adalah demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan.

Istilah lembaga perwakilan, sebutannya berbeda-beda untuk setiap negara. Ada yang menyebutnya Parlemen, Kongres, Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis, dsb-nya. Walaupun terdapat perbedaan istilah untuk menyebut lembaga perwakilan namun pada hakikatnya lembaga perwakilan dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Rakyat tidak terlibat langsung dalam pemerintahan, tetapi menyerahkan kepada wakil yang dipilih secara demokratis.

Antara wakil dan yang diwakili terdapat hubungan yang tidak bisa lepas. Para wakil terpilih dalam memutuskan segala kebijakan kenegaraan harus menampung dan menyerap aspirasi dari mereka yang diwakili. Sebaliknya, rakyat (masyarakat) ikut berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan baik secara perorangan maupun kelompok. Selain itu juga, rakyat tetap berperan dalam mengawasi para wakil dalam melaksanakan tugasnya, agar jangan terjadi tindakan sewenang-wenang.

Modernitas membutuhkan bentuk pemerintahan parlementer dengan sistem perwakilan, namun hal ini tentu tidak berarti bahwa demokrasi langsung menjadi usang. Kebutuhan demokratis untuk terlibat dalam proses politik, termasuk hak individu untuk memilih wakil-wakil mereka sendiri, acap kali berbenturan dengan kebutuhan untuk menjamin kompetensi dan efisiensi dalam pemerintahan.²⁶ Itulah esensi demokrasi, bahwa bagaimanapun juga wakil-wakil, sebagaimana birokrat dan teknokrat yang mereka pilih,

26 Robert A. Dahl, *After the Revolution, Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1991, hlm.38.

harus dianggap bertanggung jawab pada rakyat. Mereka tidak boleh dibiarkan mengganti perbincangan dan partisipasi publik dalam wilayah publik sehingga menjadi penentu tujuan sosial dan politik, bahkan mengontrol kekuasaan wakil-wakil rakyat agar kebijakan diberlakukan dengan benar.

c. Hubungan Antara Wakil dan yang Diwakili

Lembaga perwakilan merupakan representasi dari rakyat untuk ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik. Walaupun rakyat telah memilih para wakilnya, namun rakyat dalam menentukan kebijakan publik tetap ada. Dalam hal ini berarti antara wakil dan yang diwakili terdapat hubungan yang bersifat timbal balik. Untuk itu, berikut ini akan diuraikan tentang teori hubungan antara lembaga perwakilan dengan rakyat.

Terdapat enam²⁷ ajaran tentang hubungan antara wakil dan yang diwakili.

1) Teori Mandat

Menurut teori ini, si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori mandat, pertama kali muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh J. J. Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat ini pun disesuaikan dengan kebutuhan zaman. Awal munculnya, teori ini dikenal dengan:

a) Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas untuk bertindak sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi baru dan diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Setiap ada masalah baru harus meminta mandat baru.

27 H. Abu Daud Busroh, *Op cit*, hlm 144-148, Bandingkan Moh. Kusnadi dan Bintang R. Saragih, *Op cit*, hlm. 254-259.

Mengacu pada ajaran ini, maka para wakil tidak bertindak bebas. Tindakan para wakil harus sesuai dengan apa yang dimandatkan oleh yang diwakili.

b) Mandat Bebas

Berbeda dengan mandat imperatif, maka mandat bebas si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Dasar pemikirannya, bahwa si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.

c) Mandat Representatif

Ajaran ini menentukan bahwa si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan. Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihannya. Artinya, rakyat hanya berhubungan secara kelembagaan dengan lembaga perwakilan. Selanjutnya, pertanggungjawaban juga secara kelembagaan, dan bukan perorangan.

2) Teori Organ

Teori ini dikemukakan oleh **Von Gierke** dari Jerman. Teori organ mengajarkan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat. Kesemua ini mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain.

Rakyat berhak memilih lembaga perwakilan, setelah itu rakyat tidak berhubungan lagi. Lembaga perwakilan bebas berfungsi sesuai wewenang yang diberikan oleh UUD.

Teori ini kemudian didukung oleh **Paul Labanda** dan **G. Jelinnek**, dengan mengemukakan pendapat bahwa, setelah lembaga perwakilan terpilih maka tidak ada lagi hubungan

antara wakil dan yang diwakili. Lembaga perwakilan berfungsi secara bebas sesuai kewenangan yang diberikan padanya.

3) Teori Sosiologi Rieker

Lembaga perwakilan bukan bangunan politis, melainkan sebagai bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan akan membela kepentingan masyarakat.

4) Teori Hukum Objektif

Menurut teori ini, yang menjadi dasar hubungan antara rakyat dan lembaga perwakilan adalah solidaritas. Terdapat pembagian kerja antara rakyat dan lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan melaksanakan tugas kenegaraannya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintahan. Keinginan berkelompok dari rakyat disebut solidaritas merupakan dasar dari hukum objektif yang timbul.

Hukum objektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan menjadi satu bangunan hukum.

5) Teori Gilbert Abcarian.

Gilbert Abcarian mengemukakan empat tipe mengenai hubungan antara si wakil dan yang diwakilinya, yaitu:

- a) Si wakil bertindak sebagai wali, maka para wali bertindak menurut pertimbangannya sendiri tanpa berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
- b) Si wakil bertindak sebagai utusan, maka si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya.
- c) Si wakil bertindak sebagai *politicos*, kadang-kadang bertindak sebagai wali, juga ada kalanya bertindak sebagai utusan.
- d) Si wakil bertindak sebagai partisan, yang mana si wakil bertindak sesuai keinginan atau program partai si wakil. Setelah pemilihan, maka lepas hubungan antara si wakil dan yang diwakili.

- 6) Teori A. Hoogerwert, mengemukakan lima model hubungan antara si wakil dan yang diwakili, yaitu:
 - a) Model delegasi (utusan), bertindak sesuai kuasa dari yang diwakili;
 - b) Wali, bertindak atas pendirian sendiri
 - c) *Politicos*, kadang-kadang bertindak sebagai delegasi, kadang-kadang sebagai kuasa penuh;
 - d) Kesatuan, anggota lembaga perwakilan bertindak sebagai kuasa penuh;
 - e) Diversifikasi, anggota lembaga perwakilan dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial, politik

Setelah mencermati berbagai teori tentang hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya tersebut, maka dapat disimpulkan dua hal:

- 1) Hubungan wakil dan yang diwakili tidak terputus. Para wakil bertindak sesuai dengan apa yang diinstruksikan atau dikuasakan oleh yang diwakili. Dalam hal ini, para wakil tidak bertindak bebas sesuai kehendaknya sendiri.
- 2) Hubungan antara wakil dan yang diwakili menjadi terputus setelah pemilihan. Dengan demikian para wakil dapat bertindak bebas sesuai dengan kehendaknya sendiri. Rakyat hanya berhak memilih para wakilnya, setelah itu rakyat tidak ikut campur tangan dalam urusan kenegaraan. Urusan kenegaraan sudah diserahkan sepenuhnya kepada para wakil.

Model mana yang dipakai, tergantung dari pertimbangan segi keuntungan dan kerugiannya. Masing-masing model hubungan ini memiliki kekurangan dan kelebihan. Menurut pendapat peneliti, hubungan antara wakil dan yang diwakili harus dilakukan atas dasar kepentingan para warga masyarakat, maka mereka harus menjangkau aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Jika demikian, maka keputusan yang diambil benar-benar mencerminkan kehendak rakyat yang diwakilinya.

3. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)²⁸.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”²⁹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara³⁰.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan³¹. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebijakan³².

28 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

29 Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), h. 30

30 A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

31 Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

32 Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara³³.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban³⁴. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik³⁵.

Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

33 Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

34 Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

35 Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara *pengertian kewenangan dan wewenang*³⁶. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum³⁷.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)³⁸.

36 Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

37 Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65

38 Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:³⁹

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

39 J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998), h. 16-17

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁴⁰

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

40 Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5

- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁴¹

4. Konsep Negara Kesatuan (Unitarisme)

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik atau sering disingkat menjadi NKRI. Istilah negara kesatuan sudah tertanam dalam pola pikir kita selaku warga Negara Indonesia. Konsep negara kesatuan atau unitarisme yaitu negara tunggal (satu negara) yang monosentris (berpusat satu). Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh wilayah negara. Hakikat negara kesatuan sesungguhnya adalah kedaulatan tidak terbagi-bagi baik ke luar maupun ke dalam dan kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari kurang lebih 17.000 pulau. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara merdeka dengan aneka corak keragaman dan warna-warni kebudayaan. NKRI adalah kesatuan wilayah dari Sabang di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) sampai Merauke di Irian Jaya (Papua). Indonesia terdiri dari berbagai suku, bahasa, dan agama yang berbeda. Karena terdiri dari banyak pulau, suku

41 F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

bangsa maka Indonesia menggunakan bentuk negara kesatuan.

Banyak ahli yang mendefinisikan tentang pengertian negara kesatuan. Berikut adalah beberapa pengertian negara kesatuan menurut para ahli, di antaranya sebagai berikut.

No.	Nama pakar	Makna Negara Kesatuan
1.	Moh Kusnadi dan Hamaily Ibrahim	Negara Indonesia atau makna negara kesatuan adalah negara yang memiliki susunan yang hanya terdiri dari atas satu negara saja dan dalam negara tersebut tidak ada negara lain.
2.	Abu Daud Busroh	Negara Kesatuan adalah suatu negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan negara bersifat tunggal dan tidak terdapat negara lainnya dalam suatu negara tersebut.
3.	C.F. Strong	Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang memiliki kedaulatan tertinggi berada di tangan pemerintah pusat.

Persamaan dari ketiga pendapat di atas adalah sama-sama memiliki makna bahwa Negara kesatuan hanya terdapat satu Negara saja, dan dalam suatu Negara kesatuan tidak ada Negara lainnya. Dan menurut saya tidak ada perbedaan dari ketiga pendapat di atas. Menurut saya negara kesatuan adalah suatu yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan.

Pada dasarnya negara kesatuan berbeda dengan negara serikat karena dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara dalam garis-garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat dan wewenang pembentuk undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan yang umum dan wewenang pembentuk undang-undang yang lebih rendah (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat. Secara umum bentuk negara kesatuan memiliki beberapa keunggulan sebagai berikut;

- a. Negara kesatuan secara struktural lebih sederhana jika dibandingkan dengan bentuk federal.
- b. Apabila terdapat kekurangan tenaga ahli dalam bidang pemerintahan maka kekurangan tenaga ahli tersebut dapat disiapkan oleh pemerintah pusat.
- c. Relatif lebih stabil untuk mengurangi kecemburuan kemajuan antardaerah, karena bagi daerah yang kurang maju dapat dimintakan anggaran dari pusat dan subsidi-subsidi lainnya.
- d. Mengurangi timbulnya sikap separatisme karena pemerintahan tetap dikendalikan dari pusat.

Menurut C.F Strong negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam suatu badan legislatif nasional. Kekuasaan negara dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Pendapat tersebut dapat dimaknai bahwa negara kesatuan adalah negara bersusunan tunggal, yakni kekuasaan untuk mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kedaulatan sepenuhnya, baik ke dalam maupun ke luar. Hubungan antara pemerintah pusat dengan rakyat dan daerahnya dapat dijalankan secara langsung. Dalam negara kesatuan hanya ada satu konstitusi, satu kepala negara, satu dewan menteri (kabinet), dan satu parlemen. Demikian pula dengan pemerintahan, yaitu pemerintah pusatlah yang memegang wewenang tertinggi dalam segala aspek pemerintahan. Secara umum bentuk Negara Kesatuan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Kedaulatan negara mencakup ke dalam dan ke luar yang ditangani oleh pemerintah pusat.
- b. Negara hanya memiliki suatu undang-undang dasar, satu kepala Negara, dan satu dewan perwakilan rakyat.
- c. Hanya ada satu kebijaksanaan yang menyangkut persoalan politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Negara kesatuan mempunyai dua sistem, yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Dalam negara kesatuan bersistem sentralisasi, semua hal diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah hanya menjalankan perintah-perintah dan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat. Daerah tidak berwenang membuat peraturan-peraturan sendiri atau mengurus rumah tangganya sendiri. Akan tetapi, dalam negara kesatuan bersistem desentralisasi, daerah diberi kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi, swatantra). Untuk menampung aspirasi rakyat di daerah, terdapat parlemen daerah. Meskipun demikian, pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi.⁴²

5. Negara Hukum

a. Definisi Negara Hukum

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “Negara Hukum” (*rechtstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan sebagai berikut:⁴³

- 1) Negara hukum (bahasa Belanda: *rechtstaat*): Negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.
- 2) Negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machtstaat*): Negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata.

Oleh karena itu para ahli Tata Negara, coba mendefinisikan tentang Negara Hukum. Antara lain:

D’Mutiar’as dalam bukunya *Ilmu Tata Negara Umum*, memberikan definisi tentang negara hukum, yakni sebagai berikut:

42 <https://www.mikirbae.com/2016/04/konsep-negara-kesatuan-unitarisme.html>, di akses, tgl. 25 Oktober 2021

43 A. Muktie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003, hlm. 5.

Merupakan negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum.

Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semanya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahi bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang.⁴⁴

R. Soepomo, mengartikan negara hukum sebagai berikut:

“...bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya Negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan Negara”.

“Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik”.⁴⁵

Soediman Kartohadiprodjo:

“Apabila kita berhadapan dengan suatu istilah, seperti halnya ‘negara hukum’ ini dan juga istilah-istilah hukum lainnya, maka terlebih dahulu kita harus mengetahui pikiran apakah yang hendak dinyatakan dengan istilah tersebut”.⁴⁶

Joeniarto dalam bukunya *Negara Hukum*, merumuskan sebagai berikut:⁴⁷

44 D' Mutiar'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, 1955, hlm. 20.

45 R. Soepomo dalam A. Muktie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, *Op.Cit.* hlm. 7

46 Sudiman Kartohadiprodjo dalam A. Muktie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, *Ibid.* hlm. 8.

47 Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasaannya belaka dengan maksud untuk membatasi penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.

Jadi, sebagaimana halnya kalau mencari definisi atau perumusan tentang negara dan hukum, di mana berbagai definisi dan perumusan dapat diperoleh, demikian juga untuk istilah negara hukum tersebut. Namun, pada umumnya, para sarjana dalam mencari perumusan atau pengertian tentang negara hukum menghubungkannya dengan tujuan dan tugas (fungsi) negara atau mengenai organisasi intern dan struktur Negara.

Kemudian, Gustav Radbruch dalam bukunya *Outline of Legal Philosophy* mengatakan "Hukum adalah ciptaan manusia, dan sebagai setiap ciptaan makhluk hanyalah mengerti dengan citanya..."

Karena itu, "Negara hukum" adalah ciptaan manusia, sehingga ia juga hanya dapat dimengerti dengan citanya, tujuannya. Dan bukanlah Goethe telah mengatakan bahwa: "Orang yang melarikan diri dari cita, akhirnya juga tidak mendapatkan pengertian"...

Kemudian Radbruch juga mengatakan bahwa:

"Soal-soal tujuan negara hukum dan tujuan negara adalah tidak dapat dipisahkan, karena hukum, atau bagian penting daripadanya, adalah kehendak negara, dan negara atau bagian penting dari padanya adalah suatu lembaga daripada hukum".

b. Latar Belakang Timbulnya Konsepsi Negara Hukum

Perkembangan konsepsi negara hukum ataupun perkembangan menuju negara hukum, sejauh data-data ketatanegaraan yang dapat dikumpulkan (di dunia Barat) maka pemikiran tentang negara hukum diawali oleh Plato di zaman Yunani Purba. Sebagai koreksi terhadap pendapatnya yang semula bahwa negara yang

ideal ialah yang diselenggarakan atau penyelenggara negaranya ialah para ahli pikir atau ahli filsafat dan negara itu disebut *Politea*.⁴⁸ Dengan mengamati pengalaman penyelenggaraan negara waktu itu ternyata ia berkesimpulan bahwa penyelenggara negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebutnya dengan istilah *Nomoi*.

Pemikiran Plato tentang *Politea* dan *Nomoi* ini berlangsung dengan baik pada zamannya, namun apabila kita bandingkan dengan sekarang, jelas sangatlah tidak relevan lagi. Tetapi kita tidak pungkiri, bahwasanya ide negara hukum (*rechstaat/nomoi*) muncul kembali pada permulaan perkembangan aliran liberal.⁴⁹

Istilah "*rechstaat*" (negara hukum) adalah suatu istilah yang masih muda, baru muncul pada abad ke-19 jika dibandingkan istilah-istilah terkenal lainnya dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Menurut Soediman Kartohariprojo, adalah:

"...Istilah itu kali pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar di Berlin, Jerman, di mana dalam bukunya "*das Englische Verwaltungsgerechte*" (1857), ia mempergunakan istilah "*rechstaat*" untuk pemerintahan negara Inggris".⁵⁰

Namun konsepsi negara hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di negara-negara Eropa Barat, bersama-sama dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu, pada mulanya, sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari *Renaissance* serta reformasi.

Konsepsi atau idea negara hukum yang berhadapan secara kontroversial dengan negara-negara kekuasaan (negara dengan

48 C.S.T. Kansil Dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 2.

49 *Ibid*, hlm. 2.

50 A. Mukthie Fadjar, *Op. Cit.* hlm. 10.

pemerintahan absolut), pada hakikatnya, merupakan hasil dari perdebatan yang terus menerus selama berabad-abad dari para sarjana dan ahli filsafat tentang negara dan hukum, yaitu mengenai persoalan hakikat, asal mula, tujuan negara, dan sebagainya. Khususnya, masalah yang inti, yaitu: mengadakan tindakan-tindakannya dan ditaatinya tindakan-tindakan itu oleh rakyat. Demikianlah, dalam hal ini dapat dicatat dua teori besar tentang negara dan hukum, yaitu teori tentang kedaulatan (*souverenete*) dan teori asal mula negara, yang telah menghasilkan dua pola negara: negara dan pemerintahan absolut (negara kekuasaan) dan negara hukum.

Jika pada abad Pertengahan ada dualisme pemerintahan (kekuasaan) antara kerajaan Tuhan dan kerajaan dunia, antara gereja dan raja sebagai akibat doktrin teokrasi tentang asal mula negara, di mana dominasi dan pengaruh gereja begitu besar terhadap kehidupan negara dan umat manusia maka pada zaman *renaissance* dan reformasi kekuasaan mutlak beralih kepada negara (raja).

Individualisme yang menjurus ke anarkisme, feodalisme yang membawa kerusakan dan perpecahan, telah melahirkan ahli-ahli filsafat tentang negara dan hukum zaman *Renaissance* serta reformasi dengan idea atau konsep negara yang berkedaulatan mutlak, pemerintahan sentral dengan raja yang absolut. Doktrin teokratis tulisan sarjana Eropa abad Pertengahan, yang bersifat universal disempurnakan, digunakan untuk membenarkan kekuasaan raja-raja yang mutlak. Dikatakannya, bahwa raja bertahta karena kehendak Tuhan, kekuasaan raja dari Tuhan. Raja adalah wakil Tuhan, bayangan Tuhan, letnan Tuhan di dunia, atau menurut Jean Bodin "*Le Rai Cest (Image Dieu)*".⁵¹ Sehingga, pelanggaran terhadap kekuasaan raja berarti pelanggaran terhadap Tuhan.

Sarjana-sarjana dan ahli-ahli filsafat seperti Niccolo Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes (dengan teori kontraknya), Jellinek,

51 F. Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet. Kesembilan, Bandung: Putra A. Bardin, 1999, hlm. 134.

John Austin, dan sebagainya telah melahirkan suatu teori kedaulatan untuk menopang paham negara dengan kekuasaan mutlak, yang disebut “Teori Kedaulatan Negara” yang merupakan konsep kedaulatan tradisional atau konsep kedaulatan yang monistis.

Pokok-pokok atau intisari konsep kedaulatan negara itu ialah bahwa kekuasaan negara merupakan kekuasaan yang tertinggi dan tidak terbatas, yang dapat memaksakan perintah-perintahnya dengan tidak mengindahkan

Cara pandang perseorangan atau individualistik yang ada pada aliran liberal, yang kemudian mendambakan suatu negara yang berdasarkan hukum, yang menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat suatu “*rust on orde*”. Agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupannya masing-masing. Negara hukum semacam ini biasa disebut negara jaga malam (*nacht-wachterstaat-nachwakerstaat*) yang tidak memperhatikan kesejahteraan umum, dan prinsip yang dianut ialah bahwa dalam hal kesejahteraan didasarkan pada persaingan bebas (*free-fight*) sehingga menumbuhkan “*survival of the fittest*” atau yang kuatlah yang menang. Ide negara hukum seperti ini dipelopori oleh E. Kant, dikembangkan oleh J. Stahl dengan lebih memantapkannya dengan prinsip-prinsip liberalisme yang dikemukakan oleh Rousseau dan kawan-kawan.

Negara hukum liberal yang dipelopori oleh Kant berkembang menjadi negara hukum formil (Stahl) dengan unsur-unsur utama sebagai berikut:⁵²

- 1) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia.
- 2) Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus disandarkan pada teori *Trias Politica*.
- 3) Pemerintah di dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan persetujuan dengan rakyat yang disebut pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*).

52 *Ibid*, hlm. 3.

- 4) Apabila pemerintah di dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang “masih” melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah) di dalam kehidupan pribadi seseorang (*individualistis*) maka harus ada peradilan administrasi.

Di dalam perkembangannya kemudian maka unsur *wetmatig bestuur* atau pemerintah berdasarkan undang-undang (*Wettenstaat*) dianggap lamban dan diganti dengan prinsip *rechtmatic bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum. Dengan demikian konsep negara hukum formal dengan *wetmatig bestuur* berkembang menjadi negara hukum materiel dengan *rechtmatic bestuurnya*.⁵³

Perkembangan negara hukum liberal menjadi negara hukum formal dan kemudian menjadi negara hukum materiel dan negara kemakmuran (*Wohlfahrstaat* atau *Social Service Staat*) adalah khas perkembangan di *Eropa kontinental* seperti Prancis, Jerman, Belanda. Namun tidak demikian dengan negara-negara yang berdasar atas hukum, sebagaimana yang berkembang di dunia *Anglo saxon*, di mana yang terutama ialah di Inggris dan Amerika Serikat. Mereka menolak adanya suatu pengadilan tersendiri sebagaimana Peradilan Administrasi. Mereka mengembangkan konsep *Rule of Law* yang unsur-unsurnya ialah:⁵⁴

- 1) *Supremacy of Law*,
- 2) *Equality before the law*, dan
- 3) *The constitution based on individual right*.

c. Elemen-Elemen Penting dari Negara Hukum

Dari sejarah kelahiran, perkembangan, maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, serta asas konstitusional, karena hukum yang

53 *Ibid.*

54 A.V. Dicey dalam C.S.T. Kansil Dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara...*, Op. Cit. hlm. 4.

hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindung haruslah hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat, dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.⁵⁵

Dengan demikian, elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum, yang merupakan ciri khas atau prinsip pokok dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum adalah:

- 1) Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
- 2) Asas legalitas
- 3) Asas pembagian kekuasaan negara
- 4) Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak
- 5) Asas kedaulatan rakyat
- 6) Asas demokrasi, dan
- 7) Asas konstitusional.

d. Pemisahan Kekuasaan

Dalam konstitusi dan praktik pemisahan kekuasaan di berbagai negara, terdapat berbagai pemahaman tentang “pemisahan kekuasaan”, oleh sebab itu ditemukan penggunaan terminologi “pemisahan kekuasaan” atau “pembagian kekuasaan” ketika konsep pemisahan kekuasaan itu diterapkan secara konkrit pada suatu Negara. Karena itu benar jika Marshall menyatakan bahwa:⁵⁶

“The phrase ‘separation of power’ is however, one of the most confusing in the vocabulary of political and constitutional thought. It has been used with varying implications by historians and political scientist” (Ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan salah satu

55 Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 13.

56 Geoffrey Marshall, dalam La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan: Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. UTOMO, Bandung, 2005, hlm. 75.

yang paling membingungkan di dalam kosakata pemikiran politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik).

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pengertian dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang *checks and balances*, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggung-jawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiel, dan sebagainya. Oleh karena itu muncul berbagai modifikasi paham pemisahan kekuasaan.

Hubungan antara badan legislatif dan yudikatif adalah hubungan yang paling penting dalam suatu sistem konstitusional. Di Inggris ada konsentrasi kekuasaan pada badan legislatif, yang dalam arti tertentu lebih unggul dari pada badan eksekutif dan yudikatif.

John Lock merupakan *ideologist* pertama yang bereaksi terhadap absolutisme ketika ia mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. Menurut pendapat Locke, alasan mengapa manusia memasuki suatu *social contract* adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai "milik" (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.

Pemikiran Locke muncul sebagai reaksi terhadap absolutisme, di mana pada abad pertengahan (abad 14-15), kekuasaan pemerintahan di Eropa Barat terpusat pada tangan raja. Kemudian (abad 17-18), muncul konsep yang mengemukakan bahwa kekuasaan membuat peraturan harus diambil dari tangan raja, yang kemudian harus diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatkunding organ*) yang berdiri sendiri. Sebelumnya, akhir abad pertengahan, yang mula-mula diambil dari tangan raja adalah kekuasaan kehakiman yang kemudian diserahkan kepada badan peradilan.⁵⁷

57 E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru,

John Locke yang lahir di Wrington-Inggris (1632–1704), dalam bukunya *Two Treaties of Government*, yang terbit tahun 1690, membagi kekuasaan itu atas: **pertama**: kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif); **kedua**, kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif); dan **ketiga**, kekuasaan federatif.⁵⁸

John Lock membedakan empat fungsi Negara yaitu pembentukan undang-undang (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan undang-undang (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat. Locke menamakan fungsi pertama *legislative Power*, fungsi kedua disebut dengan *executive power*. Fungsi ketiga disebut *federative power*, yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri.⁵⁹

Dalam pandangan Locke, fungsi membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Dijelaskannya bahwa *this was not a separate power, but general attribution of judging* (ini bukan suatu kekuasaan terpisah, tetapi suatu atribusi umum Negara). Oleh karena itu tidak perlu *mengindividualisir* kekuasaan membuat keputusan (*the power of judging*).

Sesungguhnya John Locke tidak merumuskan teori mengenai pembagian atau pemisahan kekuasaan (*division or separation of powers*), tetapi membatasi dirinya kepada merasionalisir dan mensistimatisir fungsi-fungsi kekuasaan Negara. Tidak ada tesis yang dapat disimpulkan dari karya Locke, yang berarti bahwa kekuasaan Negara harus diletakkan pada tangan yang berbeda untuk memelihara kebebasan atau menjamin hak-hak individual. Namun Locke mengakui bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.

Jakarta, 1990, hlm. 2.

58 Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya UUD 1945*. Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 40-44.

59 La Ode Husen, *Op. Cit.* hlm. 79.

Dalam pandangan John Locke, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain, pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Supremasi kekuasaan legislatif yang dikemukakan oleh Locke tersebut, merupakan akibat dari revolusi Perancis pada tahun 1688, di mana parlemen mencapai supremasinya atas raja.⁶⁰

Lebih jauh Locke, menjelaskan bahwa apabila pembuat undang-undang dan pelaksanaan undang-undang ada pada satu tangan yang sama, maka dapat membebaskan diri dari undang-undang. Yang dikutip oleh Geoffery Marshall, mengatakan:⁶¹

"...too great temptation to human frailty, apt to grasp at power, for the same persons who have the power of making laws to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from obediences to the laws they make. (...godaan yang terlalu besar terhadap kelemahan manusia, cenderung untuk merenggut kekuasaan, karena orang yang sama yang memiliki kekuasaan membuat undang-undang juga memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya, di mana mereka dapat membebaskan diri dari kepatuhan terhadap undang-undang yang mereka buat).

Ahli hukum berkebangsaan perancis bernama Charles-Louis de Secondat, yang kelak lebih dikenal sebagai Baron de Montesquieu⁶² (1689-1755), dalam bukunya *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748,⁶³ atas pengaruh yang besar dari pemikiran Locke, mengemukakan teori

60 *Ibid.* hlm. 80

61 *Ibid.*

62 Judith N. Skhlar, *Montesquieu: Penggagas Trias Politica*, Midas Surya Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 1-5.

63 *Ibid.*, hlm. 82. lihat juga Ismail Suny *Pembagian Kekuasaan Negara: Suatu Penyelidikan Perbandingan Dalam Hukum Tatanegara Inggris, Amerika Serikat, Uni Sovyet dan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 1-4.

pemisahan kekuasaan Negara dalam 3 (tiga) kekuasaan, yaitu: *pertama*, kekuasaan legislatif (*la puissance de legislative*), yang membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), yang melaksanakan undang-undang; dan *ketiga*, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.⁶⁴ Teori ini dipopulerkan oleh Immanuel Kant dengan sebutan *Trias Politica*.

Dalam pandangan Montesquieu, kebebasan politik hanya ada di Negara-negara di mana kekuasaan Negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan yang sama. Sehubungan dengan hal ini Montesquieu mengatakan bahwa:⁶⁵

"...it is an eternal experience that any man who is given power tends to abuse it; he does so until he encounters limits" ("...adalah suatu pengalaman yang abadi bahwa orang yang diberi kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan; ia melakukannya sampai bertemu batasan-batasannya.)

"...In order to avoid the abuse of power, steps must be taken for power to limit power." ("...Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, langkah-langkah harus diambil agar kekuasaan membatasi kekuasaan.)

Berdasarkan studi perbandingan yang dilakukan terhadap berbagai Negara pada masa itu (1748), Montesquieu menyimpulkan bahwa Inggris merupakan satu-satunya negara yang mengarah langsung kepada kebebasan politik. Dengan mempelajari konstitusi Inggris, kemudian merumuskan teorinya tentang pemisahan kekuasaan.

Montesquieu dengan mengikuti pemikiran Locke, menyerahkan berbagai fungsi Negara (*the function of making laws*), kepada fungsi pembuatan undang-undang, fungsi membuat keputusan dan

64 E. Utrecht, *Op. Cit.* hlm. 3. serta lihat juga Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987, hlm. 23.

65 La Ode Husen, *Loc. Cit.* hlm. 82.

melaksanakan undang-undang (*that of judging and that of executing of laws*), dan yang terakhir adalah mencakup apa yang disebut Locke sebagai kekuasaan eksekutif dan federatif.

Dalam pendekatannya itu, *Montesquieu* berkesimpulan bahwa untuk menjamin kebebasan, ketiga fungsi Negara tersebut janganlah berada pada tangan yang sama. Pada bab VI volume XI dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, *Montesquieu* mengungkapkan pemikirannya sebagai berikut:⁶⁶

When legislative power and executive power are united in the some persons..., there can be no liberty; Neither is there any liberty if the power to judge is separate from the legislatve and executive power... Alls lost if the same man, or the same body of princes, or people exercised these three powers: that of laws, that of executing public resolutions and that of wishes or disputes of individuals. (Bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama tidak ada kebebasan...namun tidak ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif...semuanya hilang jika orang yang sama, atau lembaga yang sama, atau rakyat melaksanakan ketiga kekuasaan ini: dari undang-undang, pelaksanaan resolusi-resolusi publik dan keinginan-keinginan atau sengketa individu-individu).

Bertentangan dengan apa yang terdapat dalam konstitusi Inggris yang dianalisis oleh *Montesquieu*, di mana adanya supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan lainnya. Keseimbangan kekuasaan dalam sistem Inggris yang dimaksudkan oleh *Montesquieu* adalah keseimbangan antara unsur yang berbeda yang membagi kekuasaan legislatif (*Raja, Lord dan Comon*), bukan keseimbangan legislatif terhadap lainnya.

Konsep *Montesquieu* tidak meliputi usul bahwa wewenang umum (*public authority*) tertentu harus memiliki prioritas terhadap yang lainnya. Benar bahwa mendefinisikan wewenang

66 *Ibid*, hlm. 83-84.

legislatif sebagai kehendak umum Negara (*general will of the state*) wewenang eksekutif sebagai pelaksanaan kehendak umum tersebut (*execution of that general will*); dapat disimpulkan bahwa eksekutif, sejauh mengenai pelaksanaan itu sendiri, adalah tunduk pada kehendak legislatif, tapi tentu saja bukan dalam pengertian subordinasi politik. Bahkan sebaliknya Montesqueiu berpendapat bahwa ketiga kekuasaan itu sama kedudukannya, sehingga ia pun mengatakan:⁶⁷

“....*They could act as a mutual restraint, as the only possible from of co-opration for the maintenance of political liberty*” (“...mereka dapat bertindak saling pengekangan, sebagai satu-satunya bentuk yang mungkin dari kerja sama untuk memelihara kebebasan berpolitik”.)

Lebih lanjut Motesqueiu mengatakan bahwa:

“*These tree powers should constitute a rest, or inaction, But sice, as all things, they must necessarily move, they will be forced to muve in concert*” (“ketiga kekuasaan itu harus merupakan sesuatu keadaan istirahat, atau ketidakgiatan. Tetapi karena mereka harus bergerak, mereka akan dipaksa harus bergerak bersamaan”.)

Konsep Montesqueiu, seperti juga halnya konsep Locke, merupakan suatu pemikiran untuk mengimbangi kekuasaan absolut melalui pemisahan kekuasaan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan lebih merupakan doktrin hukum (*legal doctrine*) dari pada dalil politik (*political postulate*), dan juga teori pemisahan kekuasaan Montesqueiu tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu. Ungkapan di atas, adalah sebagai reaksi terhadap *absolutisme* dan menggunakan suatu bentuk Negara berdasarkan atas hukum yang didasarkan pada pemisahan kekuasaan, sebagai jaminan terhadap kebebasan.

67 *Ibid*, hlm. 84.

Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiel dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Adapun yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiel ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formil ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.⁶⁸

Ismail Sunny dalam bukunya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif mengambil kesimpulan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiel itu sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan), sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil sebaiknya disebut *division of powers* (pembagian kekuasaan).

Dalam UUD 1945, meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan tentang ajaran Trias Politika, namun secara nyata asas-asas ajaran Trias Politika secara konstitusional ditegakkan, dilindungi dan dijamin realisasinya oleh UUD 1945. Namun demikian, ajaran Trias Politika yang dikenal dalam UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materiel (*separation of powers*), akan tetapi UUD 1945 mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil (*division of powers*) oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil.⁶⁹ Hal itu terlihat dalam pembagian bab-bab dalam UUD 1945 yang menyebutkan:

Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif)

Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif)

Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif)

Konstitusi Amerika Serikat dianggap paling konsekuen menerapkan ajaran Trias Politika menurut teori aslinya atau pemisahan

68 C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 76-77.

69 *Ibid.*

kekuasaan dalam arti materiel (*separation of powers*). Hal ini dapat terlihat dari gambaran *Constitution of the United States of America* berikut ini:

Article I

Section 1: All Powers herein granted shall be in a Ccongress of the United States, which shall consist of a Senate and house of Representatives.

Article II

Section 1: The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President chosen for the same term, be elected as followes.

Article III

Section 1: The judicial Power of the United States, shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as Congress may from time to time ordain and establish.

Menurut konstitusi USA, kekuasaan legislatif di laksanakan oleh Kongres yang terdiri dari *The House of Representatives* dan *the Senate*. Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden, dan kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh *Supreme Court* (Mahkamah Agung).

Untuk menjamin agar masing-masing cabang kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya, para penyusun konstitusi Amerika Serikat mengadakan suatu sistem pengawasan, yang dikenal dengan nama mekanisme *checks and balances* suatu sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi kekuasaan antar cabang kekuasaan Negara. Mekanisme *checks and balances* berakibat dalam batas-batas tertentu, satu cabang kekuasaan dapat campur tangan dalam tindakan cabang kekuasaan yang lain. Tujuan pengawasan itu supaya ketiga fungsi tersebut menjadi seimbang dalam tiap-tiap keadaan tertentu.⁷⁰

70 *Ibid.* hlm. 19

“Politically, the founding Father thought that the government ought to have a mechanism of checks and balances. That means the one house should serve to correct the mistakes and curb the power of other”.

Ilustrasi mengenai bagaimana mekanisme “*checks and balances*” tersebut dalam konstitusi Amerika Serikat telah dikemukakan secara sederhana oleh Ferguson dan Mc Henry seperti diuraikan sebagai berikut:⁷¹

Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by the requirement that laws must receive the approval of both houses, by the President’s vote and by the power of judicial review of the courts.

The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent excepts in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congres can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court”.

Dengan adanya mekanisme *checks and balances*, ketiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Dengan demikian, dengan adanya mekanisme *checks and balances* ini maka kekuasaan Negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki

71 Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara*, cetakan I, (Rajawali Pers, Jakarta, 2006), hlm. 98.

jabatan dalam lembaga-lembaga Negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

Berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia beberapa tahun yang lalu bermuara pada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945, tidak adanya *checks and balances* antar alat perlengkapan Negara, selain berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945. Sejak saat itu, berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD 1945 dan mendesak MPR untuk secepatnya melakukan perubahan tersebut. Belakangan muncul aspirasi politik yang menghendaki agar dipakai mekanisme perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

6. Ajaran Hukum

Ajaran hukum, antara lain: pengertian atau definisi hukum, asas hukum dan konsep hukum, dan konsep-konsep hukum pada semua cabang hukum seperti, contohnya: uji materiel, pemakzulan (*impacment*), dan pertanggungjawaban presiden dalam hukum tata negara; perbuatan melawan hukum penguasa, penyalahgunaan wewenang, dan izin mendirikan bangunan, dalam hukum administrasi; kekebalan diplomatik, ekstradisi, landasan kontinen, dalam hukum internasional; percobaan pembunuhan berencana dan penganiayaan, dalam hukum pidana; tidak melakukan prestasi (*wanprestasi*), sewa menyewa, gadai, sita jaminan, dan fidusia, dalam hukum perdata hak ulayat, perjanjian bagi hasil, dan pemulihan keseimbangan magis, dalam hukum adat.⁷² Terkadang “konsep hukum” sulit dibedakan dengan istilah “asas hukum” atau prinsip hukum, sebagai patokan kiranya dapat dirumuskan bahwa konsep hukum lebih berkonotasi pada suatu gambaran tentang perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh subjek hukum.

Sementara asas hukum (*legal principles*) hasil pemikiran dalam merefleksikan hakikat “nilai hukum” (*legal values*) untuk dijadikan landasan bagi pembentukan aturan hukum (*legal rules*). Misalnya, nilai

72 I Made Pasek Diantha, 2019, Metodologi Penelitian Hukum Normatif, dalam justifikasi teori hukum, Pranada Mediagruf, hal. 19

keadilan menderivasi asas “ganti rugi” dalam perumusan pasal tentang ganti rugi dalam hukum perdata; nilai keadilan juga menderivasi asas “pemidanaan” dalam pembentukan pasal-pasal hukum pidana, dan seterusnya. Dalam skala yang lebih besar dan luas, ajaran hukum dilukiskan oleh Van Apeldoorn, meliputi: arti dan tujuan hukum, hukum sebagai kaidah dan sebagai kebiasaan, hukum dan kaidah-kaidah lainnya, hukum objektif dan subjektif, hak dan kekuasaan, sumber hukum, hukum menurut isi dan saya memaksanya.⁷³ dari pandangan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa ajaran hukum berpangkal pada ajaran-ajaran hukum definisi-definisi hukum, asas-asas hukum yang berlaku dalam hukum positif dan hukum kebiasaan “hukum adat” seperti di Daerah Aceh, Yogyakarta dan Papua, serta konsep-konsep hukum pada semu cabang ilmu hukum itu sendiri yang dijadikan sebagai landasan dalam penerapan hukum.

F. Metodologi Hukum dan Metode Penelitian Hukum

1. Metodologi Hukum

Secara garis besar metodologi hukum dapat dibedakan menjadi tiga bagian, *pertama* metodologi pengembangan hukum, kedua metodologi pembentukan hukum dan *ketiga* metodologi penegakan hukum. Metodologi pengembangan hukum perlu dikuasai oleh kalangan akademisi hukum, seperti dosen, peneliti dan mahasiswa, mengingat ilmu hukum memiliki sifat yang “*sui generis*” yakni sifat khas yang tidak sama dengan ilmu-ilmu lainnya, maka metode penelitiannya kemudian berkembang menjadi metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris.⁷⁴

Di sisi lain, metode pembentukan hukum harus dikuasai oleh pembentuk Undang-undang. Sebelum suatu undang-undang dibentuk perlu dilakukan penelitian normatif maupun empiris. Setelah dapat hasil penelitian, kemudian hasil penelitian dijadikan bahan untuk pembuatan naskah akademik. Setelah naskah akademik terbentuk,

73 | Made Pasek Diantha, 2019, *Ibid*, hal. 19

74 | Made Pasek Diantha, 2019, *Ibid*, hal. 30

disusunlah rancangan undang-undang yang pada akhirnya akan menjadi undang-undang. pada tahap penelitian, pembuatan naskah akademik, dan penyusunan rancangan undang-undang diperlukan keterlibatan para akademisi, sedangkan pada tahap dan pembahasan rancangan undang-undang sepenuhnya merupakan kewenangan eksekutif dan legislatif. Dalam ketiga tahapan terdahulu mutlak diperlukan penguasaan teori hukum terutama yang berkaitan dengan teori yang dipakai landasan membahas permasalahan penelitian dan teori tentang perancangan undang-undang atau *theory of legislative drafting*.⁷⁵

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif juga biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.

Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofis, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hokum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas.

3. Pendekatan Masalah

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, digunakan pendekatan sebagai berikut:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni mempelajari dan mengkaji kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dan peraturan perundang-undangan serta ketentuan yang berkaitan dengan kedudukan

75 Ann Seidman CS.,2001, *Legislative Drafting for Demokratic Social Chages*, Kluwer Law Internasional, the Hague, hlm. 109

dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan untuk memahami konsep-konsep atau pendekatan para ahli sehingga di harapkan memberikan gambaran dan informasi yang lebih komprehensif tentang kedudukan dan fungsi dari objek kajian
- c. Pendekatan doktrinal⁷⁶ (*doctrinal approach*), dengan penekanan pada aspek doktrin atau ajaran atau teori dan asas dan lain-lain di sekitar Hukum Pemerintahan. Pendekatan doktrinal dipergunakan untuk menganalisis berbagai kebijakan yang ada dalam peraturan perundang-undangan.

4. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, ialah bahan hukum yang utama, sebagai bahan hukum yang bersifat otoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan dan semua aturan hukum yang dibentuk dan atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan atau badan-badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara. Secara rinci lebih lanjut, yang termasuk bahan-bahan hukum primer ini pertama-tama adalah seluruh produk badan legislatif, ialah produk hukum yang disebut undang-undang mulai dari yang disebut Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Pokok, sampaipun ke yang dikatakan sebagai Undang-undang Pelaksanaan. Produk hukum yang dibuat dan

76 Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengonsep dan atau sang pengembangnya. Di Indonesia metode doktrinal ini telanjur secara lazim disebut sebagai metode penelitian normatif, untuk melawankan dengan metode penelitian yang dikatakan terbilang empiris (yang alam literatur internasional disebut penelitian non doktrinal), Op Cit, hlm. 145-146

dimaklumkan oleh badan eksekutif, seperti misalnya peraturan pemerintah termasuk juga yang secara khusus disebut “peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang disingkat perpu.

- b. Bahan Hukum Sekunder, adalah berupa buku-buku, makalah, hasil penelitian, jurnal, artikel dan lainnya sebagai bahan penunjang untuk melakukan analisis terhadap bahan hukum hasil kajian normatif dan kajian Empiris.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris dll.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sesuai dengan penggunaan bahan sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan bahan pun akan dilakukan dengan cara mengumpulkan, mengkaji, dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan. Data sekunder baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran. Data tersebut disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran relatif lengkap dari klasifikasi secara kualitatif.⁷⁷

6. Analisis Bahan Hukum

Dari data yang telah dikumpulkan nantinya akan dianalisis dengan analisis yuridis normatif dengan kerangka berpikir yang sistematis kemudian untuk mempertajam analisis dilakukan analisis isi atau konten analisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan DPD serta melakukan metode penafsiran hukum dengan menggunakan metode penafsiran sistematis atau dogmatis yaitu penafsiran hukum dengan metode membandingkan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya yang terdapat unsur kesamaan atau mengatur objek yang sama.

77 Lexi Moeloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 2.

BAB II

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA

A. Latar Belakang Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara konstitusional diatur menurut Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pada perubahan ketiga, yang terjadi dalam Sidang Tahun 2001 yang diselenggarakan antara 1 November 2001 sampai dengan 10 November 2001.⁷⁸ Namun demikian apabila ditelusuri melalui sejarah kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia ini, adanya lembaga perwakilan yang berkedudukan untuk mewakili kepentingan daerah sesungguhnya telah ada sebelum perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, meskipun harus diakui bahwa lembaga perwakilan tersebut mempunyai nama dan karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Daerah. Tetapi setidaknya dari dan dengan mendasarkan pada lembaga perwakilan yang pernah ada tersebut, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah diarahkan untuk mempunyai kedudukan dan fungsi yang lebih baik dari lembaga

⁷⁸ Sri Soemantri. *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*. Unpad Press. Bandung. 2002, hlm. 26

perwakilan daerah sebelumnya tersebut. Hal demikian ini terlihat dari beberapa pandangan baik yang dikemukakan oleh anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, pernyataan Ketua dan beberapa anggota Dewan Perwakilan Daerah Periode 2004-2009, dan beberapa pandangan pakar hukum dan politik lainnya.

Atas dasar tersebut, maka dalam rangka memberikan gambaran yang komprehensif terhadap latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini, uraian terhadap subbab ini penulis bagi dalam beberapa bagian, yaitu uraian terhadap:

1. Lembaga Perwakilan Daerah sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945;
2. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945;
3. Beberapa Pandangan yang Menjadi Latar Belakang Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia.

Ketiga bagian di atas, akan menjadi pokok-pokok uraian dalam membahas tentang latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia. Berikut di bawah ini, penulis menguraikan tentang latar belakang pembentukan tersebut dengan didasarkan atas ketiga bagian di atas.

1. Lembaga Perwakilan Daerah Sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945

Mengacu pada sejarah kelembagaan dari lembaga perwakilan yang pernah berlaku dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, maka adanya lembaga perwakilan yang dianggap mewakili kepentingan-kepentingan daerah ini, sesungguhnya pernah ada dan diatur sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dalam hal ini berdasarkan pada Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Berikut di bawah ini, penulis akan menguraikan lembaga perwakilan daerah berdasarkan pada kedua konstitusi tersebut.

a. Lembaga Perwakilan Daerah Menurut Konstitusi RIS 1949

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949, diketahui bahwa kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Ketentuan pasal tersebut selain menunjukkan posisi penting dari Senat, juga menegaskan bahwa Senat pada masa tersebut adalah diakui kedudukannya secara konstitusional sebagai salah satu pemegang kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat.

Adanya pengaturan tentang Senat ini, sesungguhnya merupakan lembaga negara yang baru dalam kehidupan bernegara dan berdemokrasi di Indonesia pada masa tersebut. Dinyatakan baru, karena sejak Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, yang disertai dengan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, tidak dikenal adanya lembaga negara ini. Atas dasar tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa dengan berlakunya Konstitusi RIS, selain mengubah bentuk negara yaitu menjadi negara federal, juga disertai dengan perubahan struktur lembaga-lembaga negara, salah satunya yaitu dengan diaturnya Senat sebagai salah satu lembaga negara yang merupakan salah satu pemegang kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat.

Senat, berdasarkan ketentuan Pasal 80 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah mewakili daerah-daerah bagian. Hal yang demikian ini menunjukkan bahwa Senat sesungguhnya merupakan lembaga perwakilan daerah, karena secara konstitusional diakui untuk mewakili daerah-daerah bagian. Dalam posisinya untuk mewakili daerah-daerah bagian tersebut, maka setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat, dan setiap anggota Senat tersebut mengeluarkan satu suara dalam Senat.

Anggota Senat yang mewakili daerah-daerah bagian ini adalah ditunjuk oleh Pemerintah Daerah-daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang

memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursinya.⁷⁹ Terhadap rekrutmen keanggotaan ini, Daerah-daerah bagian diberikan kewenangan untuk mengadakan peraturan-peraturan tentang tata cara penunjukkan anggota Senat tersebut,⁸⁰ sehingga dengan pemberian kewenangan tersebut, maka dimungkinkan terjadi perbedaan antara tata cara yang diatur oleh negara bagian yang satu dengan negara bagian lainnya.

Namun demikian, meskipun daerah-daerah bagian diberikan kewenangan untuk mengadakan peraturan-peraturan tentang tata cara penunjukkan anggota Senat tersebut, Konstitusi RIS melalui ketentuan Pasal 82, memberikan persyaratan tertentu yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota Senat, yaitu:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Telah berusia 30 tahun;
- 3) Tidak dicabut hak pilihnya.

Persyaratan tersebut di atas, setidaknya menjadi syarat konstitusional yang harus dipenuhi oleh setiap orang yang berkehendak menjadi anggota Senat pada masa tersebut. Oleh karena itu, meskipun dimungkinkan terdapatnya perbedaan pengaturan tentang tata cara penunjukkan anggota Senat antara Daerah-daerah bagian sebagaimana dikemukakan di atas, tetapi terhadap persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap orang yang berkehendak untuk menjadi anggota Senat adalah sama yaitu sebagaimana yang diatur menurut Pasal 82 Konstitusi RIS.

Calon-calon anggota Senat yang terpilih untuk menjadi Anggota Senat, sebelum menjalankan tugas dan fungsinya terlebih dahulu mengangkat sumpah (keterangan dan janji) di hadapan Presiden atau Ketua Senat yang dikuasakan untuk itu oleh Presiden, menurut cara agamanya, yaitu berbunyi sebagai berikut:

79 Pasal 81 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

80 Pasal 81 ayat (3) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

“Saya bersumpah (menerangkan) bahwa saya untuk ditunjuk menjadi anggota Senat langsung atau tak langsung, dengan nama atau dalih apa pun, tiada memberikan atau menjanjikan ataupun akan memberikan sesuatu kepada siapa pun juga.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya, untuk melakukan atau meninggalkan sesuatu dalam jabatan ini tiada sekali-kali akan menerima, langsung ataupun tak langsung, dari siapa pun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya senantiasa akan membantu memelihara konstitusi dan segala peraturan yang lain yang berlaku bagi negara, bahwa saya akan mengabdikan sekuat tenaga kepada kesejahteraan Republik Indonesia Serikat dan bahwa saya akan mengabdikan dengan setia kepada Nusa dan Bangsa dan Negara”.

Selain anggota Senat yang diwajibkan untuk mengangkat sumpah (keterangan dan janji) sebelum menjalankan tugas dan fungsinya, Ketua Senat yang diangkat oleh Presiden dari usulan anggota Senat itu sendiri, sebelum memangku jabatannya, wajib untuk mengangkat sumpah (keterangan dan janji) di hadapan Presiden menurut cara agamanya, yaitu berbunyi:

“Saya bersumpah (menerangkan) bahwa saya, untuk diangkat menjadi Ketua Senat langsung ataupun tak langsung, dengan nama atau dalih apa pun, tiada memberikan atau menjanjikan ataupun akan memberikan sesuatu kepada siapa pun juga.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya, untuk melakukan atau meninggalkan sesuatu dalam jabatan ini, tiada sekali-kali akan menerima, langsung ataupun tak langsung, dari siapa pun juga sesuatu janji atau pemberian.

Saya bersumpah (berjanji) bahwa saya senantiasa akan membantu memelihara konstitusi dan segala peraturan lain yang berlaku bagi Negara, bahwa saya akan mengabdikan sekuat tenaga kepada kesejahteraan Republik Indonesia Serikat dan bahwa saya akan mengabdikan dengan setia kepada Nusa dan Bangsa dan Negara”.

Setelah sumpah tersebut telah dinyatakan oleh anggota Senat dan Ketua Senat, maka anggota Senat dengan dipimpin oleh Ketua Senat menjalankan tugas dan fungsi yang dimilikinya sebagai salah satu pemegang kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat. Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Senat ini, apabila mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Konstitusi RIS tersebut adalah meliputi kekuasaan:

- 1) Kekuasaan perundang-undangan federal mengenai peraturan-peraturan tentang hak-hak yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara RIS dan daerah-daerah bagian;⁸¹
- 2) Kekuasaan untuk ikut merundingkan terhadap usul undang-undang tentang penetapan anggaran umum oleh Pemerintah;⁸²
- 3) Kekuasaan untuk ikut merundingkan terhadap usul undang-undang tentang perubahan anggaran umum.⁸³

Di samping menjalankan kekuasaan di bidang legislasi (terbatas) di atas, Senat juga mempunyai fungsi sebagai majelis penasihat bagi Pemerintah. Pemerintah dalam hal ini mendengar Senat tentang segala hal yang dianggap perlu oleh Pemerintah, bahkan Pemerintah berkewajiban untuk mendengar urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian dalam hubungan RIS dengan daerah-daerah bagian dan hanyalah jika perlu segera mengambil tindakan-tindakan segera dalam keadaan mendesak.⁸⁴ Apabila Senat telah didengarkan, hal itu diberitahukan di kepala surat-surat keputusan yang bersangkutan.⁸⁵

81 Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS

82 Pasal 168 ayat (3) Konstitusi RIS

83 Pasal 168 ayat (3) Konstitusi RIS

84 Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta. 2005, hlm. 145-146

85 Pasal 123 ayat (6) Konstitusi RIS

Sementara itu, jika senat tidak bersidang, Pemerintah dapat menyimpang dari kewajiban sebagaimana dikemukakan di atas. Akan tetapi, Pemerintah berkewajiban pula mendengar Senat tentang segala rancangan undang-undang darurat. Namun sebaliknya, Senat dapat memberi nasihat-nasihat kepada Pemerintah atas kehendaknya sendiri mengenai segala hal yang dianggap perlu.⁸⁶ Selain kewenangan di atas, Senat dapat meminta keterangan kepada Pemerintah baik secara lisan maupun dengan tertulis. Atas Permintaan tersebut maka Pemerintah berkewajiban untuk memberikan keterangan terkecuali jika menurut pertimbangan dari Pemerintah dengan memberikan keterangan yang dimintakan tersebut akan berlawanan dengan kepentingan umum Republik Indonesia Serikat.⁸⁷

Kewenangan yang dimiliki oleh Senat ini jelas tidak sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Senat diberikan kewenangan di bidang legislasi yang terbatas, tidak demikian halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun kedua lembaga ini sama-sama merupakan lembaga perwakilan yang ada dan diatur menurut Konstitusi RIS.

Apabila anggota Senat bertindak mewakili daerah-daerah bagian, yaitu dalam hal ini setiap negara bagian diwakili oleh dua orang yang akan ditunjuk sebagai anggota Senat, tidak demikian halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan namanya dalam hal ini bertindak mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota.

Kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini adalah bersama-sama dengan Senat dan Pemerintah melaksanakan pembuatan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud di sini adalah terhadap peraturan perundang-undangan tentang hal-hal khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau

86 *Seperempat Abad DPR RI*. Sekretaris DPR RI. Jakarta. 29 Agustus 1970, hlm. 101

87 Pasal 124 Konstitusi RIS

bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat. Sedangkan terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan lainnya, kewenangan pembuatannya melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Pemerintah tanpa melibatkan Senat.

Kewenangan di bidang legislasi berdasarkan Konstitusi RIS ini ditunjukkan dengan adanya kewenangan dari Pemerintah untuk mengajukan usulan atas undang-undang yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan amanat Presiden. Terhadap peraturan perundang-undangan tertentu (merupakan ruang lingkup kewenangan yang dimiliki oleh Senat), maka usulan atas undang-undang tersebut juga disampaikan secara serentak kepada Senat untuk diketahui. Selain dapat diajukan oleh Pemerintah, Senat juga diberikan hak untuk mengajukan usulan terhadap undang-undang tertentu kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan usulan tersebut secara serentak juga diberitahukan kepada Presiden. Tidak hanya Pemerintah dan Senat, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hak untuk mengajukan usulan terhadap undang-undang kepada Pemerintah.⁸⁸

Terhadap usulan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah atau Senat, maka Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak untuk mengadakan perubahan-perubahan atas usulan yang diajukan tersebut. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat menerima usulan undang-undang dari Pemerintah, baik dengan mengubahnya ataupun tidak, usulan itu kemudian dikirimkannya dengan memberitahukan hal tersebut kepada:

- 1) Senat, apabila usulan terhadap undang-undang tersebut mengenai peraturan yang berkaitan dengan urusan-urusan satu, beberapa, atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat, dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden;

88 Pasal 128 Konstitusi RIS

- 2) Presiden, apabila usulan terhadap undang-undang tersebut adalah mengenai pengaturan urusan yang lain.

Pengiriman kembali atas usulan tersebut sebagaimana dikemukakan di atas, adalah dalam rangka untuk merundingkannya baik kepada Senat atau kepada Pemerintah apabila usulan yang pada awalnya diajukan oleh Pemerintah tersebut dilakukan perubahan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila dari hasil perundingan antara Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat menerima usulan yang telah diterima dan diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, maka usulan terhadap undang-undang tertentu (berkaitan dengan kewenangan dari Senat) tersebut, kemudian dikirimkan kepada Presiden untuk mendapatkan pengesahan dari Pemerintah, dan keputusan-keputusan tersebut kemudian diberitahukan serentak kepada Dewan Perwakilan Rakyat.⁸⁹ Berkaitan dengan pengesahan ini, maka Pemerintah mempunyai kewajiban untuk mengesahkan usulan undang-undang yang sudah diterima, terkecuali apabila Pemerintah tersebut dalam satu bulan sesudah usulan tersebut disampaikan kepadanya untuk dimintakan pengesahan, menyatakan keberatan yang tak dapat dihindarkan.⁹⁰ Pengesahan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut, ataupun keberatan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut, kemudian diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat dengan amanat Presiden.⁹¹

Selama suatu usulan undang-undang belum diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, belum dirundingkan oleh Senat, maka terhadap usulan undang-undang tersebut dapat ditarik kembali oleh alat perlengkapan yang mengajukannya tersebut.⁹²

Selain melakukan kekuasaan di bidang perundang-undangan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan

89 Pasal 136 ayat (1) Konstitusi RIS

90 Pasal 138 ayat (2) Konstitusi RIS

91 Pasal 138 ayat (3) Konstitusi RIS

92 Pasal 138 ayat (1) Konstitusi RIS

untuk melakukan kontrol terhadap Pemerintah, dengan catatan Presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para Menteri bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Akan tetapi, meskipun Menteri bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini tidak dapat menjatuhkan menteri (Pemerintah).

Adanya kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap Pemerintah ini, maka memberikan hak kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan interpelasi, menanya dan menyelidiki (angket). Berdasarkan pengaturan tentang kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut terlihat adanya perbedaan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh kedua lembaga perwakilan ini.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh Senat pada masa berlakunya Konstitusi RIS ini pada dasarnya adalah berkaitan dengan masalah yang berhubungan dengan kepentingan negara-negara bagian.

b. Lembaga Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, diketahui bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kedaulatan itu sendiri sesungguhnya mengarah pada pengertian sebagai kekuasaan yang tertinggi. Atas dasar ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 inilah maka menempatkan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada posisi sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945.

Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, mempunyai kewenangan atas:

- 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar⁹³ dan mengubah Undang-Undang Dasar⁹⁴;
- 2) Memilih Presiden dan Wakil Presiden;⁹⁵
- 3) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.⁹⁶

Terhadap kewenangan-kewenangan di atas, **Philipus M. Hadjon** berpandangan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sesungguhnya tidak mempunyai fungsi *wetgeving*, melainkan sebagai lembaga yang memiliki fungsi *grondwetgever*.⁹⁷ Atas dasar pandangan tersebut, jelas dapat dinyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sesungguhnya bukan merupakan lembaga legislatif.

Lebih lanjut, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, diketahui bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Mencermati ketentuan tersebut maka terlihat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas tiga unsur, yaitu:

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) Anggota Utusan dari Daerah (Provinsi); dan
- 3) Anggota Utusan Golongan.

Mencermati tiga unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut di atas, maka terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota tersebut dipilih melalui Pemilihan Umum, sedangkan terhadap anggota utusan daerah dan anggota utusan golongan, maka anggota tersebut tidak dipilih melalui Pemilihan Umum melainkan

93 Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945

94 Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945

95 Pasal 6 Undang-Undang Dasar 1945

96 Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945

97 Philipun M. Hadjon. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945: Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*. PT. Bina Ilmu. Surabaya. 1987, hlm. 3

diangkat yaitu mewakili daerah-daerah Provinsi dan mewakili golongan-golongan tertentu.

Terhadap tiga unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut di atas, anggota utusan dari Daerah dan anggota utusan golongan tidak mempunyai kewenangan lainnya, selain tiga kewenangan sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, yang melekat dalam kedudukannya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Berbeda halnya dengan kedua unsur tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945, terlepas dari kedudukannya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat juga mempunyai kewenangan lainnya yang tersendiri dan terpisah.

Kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat ini adalah berkaitan dengan kewenangan di bidang legislasi yaitu dalam hal ini dalam rangka pembentukan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam hal ini diberikan kewenangan bersama-sama dalam rangka pembuatan undang-undang. Atas dasar tersebut terlihat bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dalam kedudukannya pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan di bidang legislasi, sebaliknya anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam kedudukannya pada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, mengikuti pandangan yang dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** yang dikemukakan sebelumnya, jelas tidak memiliki kewenangan di bidang legislasi tetapi memiliki kewenangan di bidang *grondwetgever*.

Berdasarkan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, meskipun dikenal adanya lembaga perwakilan daerah (yaitu dalam hal ini utusan daerah) dalam struktur kelembagaan yang ada di Indonesia, tetapi utusan daerah tersebut tidak mempunyai kewenangan yang tersendiri dan terpisah dari statusnya sebagai anggota atau unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Demikian halnya dalam bidang

legislasi, jelas tidak terlihat adanya kewenangan yang dimiliki oleh utusan daerah untuk melakukannya. Kewenangan yang dimiliki oleh utusan daerah ini adalah hanya terbatas terhadap kewenangan sebagaimana yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, itu pun bukan merupakan kewenangan yang dimiliki oleh utusan daerah tersendiri, tetapi melainkan kewenangan yang dimilikinya secara bersama-sama dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Utusan Golongan dalam kedudukan sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Mengikuti kewenangan yang dimiliki oleh utusan daerah tersebut, maka pertanyaan yang muncul apakah utusan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini, dan diangkat mewakili daerah-daerah propinsi ini dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat Pusat? Menurut pandangan penulis tentu jawabannya tidak. Jelas dengan kewenangan yang dimilikinya sebagaimana yang dikemukakan oleh penulis sebelumnya tersebut, maka utusan daerah tidak akan mungkin dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat Pusat, termasuk dalam hal ini berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada tingkat Pusat yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah, dengan demikian terlihat bahwa dengan bentuk yang demikian ini Daerah akan sulit atau tidak mempunyai saluran kelembagaan yang secara khusus mewakilinya untuk dapat menyalurkan aspirasi dan pendapat atas peraturan perundang-undangan tersebut.

Aspirasi yang demikian tersebut di atas, pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, jelas hanya dapat dilakukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat sendiri. Namun demikian, menurut **Harjono**,⁹⁸ unsur utusan daerah dalam su-

98 Harjono. *Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembuatan Undang-Undang*. Dalam Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 2 No. 3 – September 2005. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI. Jakarta, hlm. 8

sunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diubah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), adalah merupakan embrio bagi lahirnya lembaga Dewan Perwakilan Daerah yang dikenal dan diatur setelah Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945.

2. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah secara yuridis formal mendapatkan tempatnya setelah dilakukan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, meskipun pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut lahir dengan adanya Perubahan Ketiga, tetapi untuk dapat memahami latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut secara komprehensif, proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, dan perubahan keempat tahun 2002, harus ikut dipahami mengikuti proses pembentukan dan pengakuan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah tersebut secara konstitusional.

Adanya proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan secara bertahap menyebabkan perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahap berikutnya harus memperhatikan perubahan yang telah dilakukan sebelumnya. Hal yang demikian adalah dalam rangka mencegah agar tidak terjadi inkonsistensi materi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan, selain itu dengan sistem yang demikian tersebut maka dapat dijaga kesisteman antara perubahan sebelumnya dengan perubahan berikutnya.⁹⁹

Pada perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahun 1999, salah satu materi perubahannya adalah berkaitan dengan pengaturan pembuatan undang-undang. Diketahui bahwa sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan

99 *Ibid*, hlm. 7

yang mengatur tentang pembuatan undang-undang tersebut sesungguhnya mengarah pada *“executive heavy”*, dikarenakan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Presiden yang dalam hal ini merupakan lembaga eksekutif dalam rangka pembuatan undang-undang. Hal yang demikian ini, terlihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden **memegang kekuasaan** membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Adanya penekanan kata-kata memegang kekuasaan ini maka dapat dimaknai bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang tersebut sesungguhnya berada pada tangan Presiden, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini hanya diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap undang-undang tersebut. Pengaturan yang demikian ini, sesungguhnya menunjukkan bahwa Presiden selain merupakan lembaga eksekutif¹⁰⁰, adalah juga merupakan lembaga legislatif. Dinyatakan sebagai lembaga legislatif karena Presiden dalam hal ini **memegang** kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan pengaturan yang demikian ini, maka kurang tepat apabila pada saat tersebut Dewan Perwakilan Rakyat disebut sebagai lembaga legislatif, karena secara konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, jelas dinyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang tersebut adalah merupakan kekuasaan dari Presiden.

Adanya ketentuan sebagaimana dikemukakan di atas, sesungguhnya menimbulkan **banyaknya** perdebatan berkaitan dengan kekuasaan membentuk undang-undang tersebut, apakah tepat kekuasaan tersebut dipegang oleh Presiden yang secara konstitusional dalam hal ini

100 Posisi Presiden sebagai Lembaga Eksekutif ini terlihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia **memegang kekuasaan pemerintahan** menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu apabila ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden **memegang kekuasaan membentuk undang-undang** dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka tentu juga dapat dinyatakan bahwa Presiden adalah juga merupakan Lembaga Legislatif.

adalah juga merupakan lembaga eksekutif? Bagaimana halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, mengapa kekuasaan tersebut tidak diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat? Adanya perdebatan-perdebatan tersebut, maka pada Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945, substansi yang mengatur tentang pembuatan undang-undang ini mendapat perhatian dari Panitia *Ad Hoc* III yang membahas perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan dilatarbelakangi untuk lebih memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan lembaga perwakilan rakyat ini, dan dalam rangka untuk memisahkan secara jelas pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif, maka ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut kemudian diubah, yang semula menjadi kekuasaan Presiden untuk kemudian dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang tersebut terlihat dengan dilakukannya perubahan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kemudian diubah, sehingga ketentuan pasal tersebut secara redaksional berubah menjadi:

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Secara redaksional jelas terlihat adanya perubahan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan adanya perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 ini. Secara tegas dengan adanya perubahan pertama ini maka dapat dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat adalah pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, sehingga dengan demikian maka penyebutan Dewan Perwakilan Rakyat adalah merupakan lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia adalah tepat, karena secara konstitusional

hal tersebut diatur dan diakui dalam Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945.

Apabila dengan diubahnya ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut memberikan kewenangan konstitusional bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka membentuk undang-undang, bagaimana halnya dengan Presiden yang sebelum dilakukannya perubahan pertama tersebut melalui ketentuan Pasal 5 ayat (1) secara tegas dinyatakan merupakan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang? Terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka konsekuensi diinginkannya Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang melalui perubahan pertama tersebut, maka pada perubahan pertama tersebut, ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 juga mengalami perubahan, sehingga ketentuan Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 tersebut berbunyi:

“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Dengan adanya perubahan ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut, maka selain mencegah terjadinya kontradiksi pengaturan antara perubahan Pasal 20 ayat (1) dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang asli, juga semakin mempertegas bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang di Indonesia secara konstitusional dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Namun demikian berkaitan dengan pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang sebagaimana dikemukakan di atas, apakah dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan tunggal untuk membuat undang-undang? Apakah Presiden hanya diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang? Ternyata terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat pada saat tersebut tidak berkehendak untuk memberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang tersebut secara mutlak pada

Dewan Perwakilan Rakyat sendiri, meskipun kekuasaan untuk membentuk undang-undang tersebut secara konstitusional telah diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi dalam hal ini Presiden selain diberikan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, Presiden melalui ketentuan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 juga mempunyai kewenangan dalam rangka pembuatan undang-undang tersebut. Hal yang demikian tersebut tercermin dari bunyi ketentuan Pasal 20 ayat (2) tersebut yang menyatakan bahwa:

“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Ketentuan pasal di atas, sesungguhnya menimbulkan makna bahwa meskipun pemegang kekuasaan pembuatan undang-undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat, namun demikian kegiatan untuk melakukan pembuatan undang-undang tersebut tetap merupakan kegiatan gabungan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden. Pengaturan yang demikian ini harus dipahami lebih lanjut dalam rangka memahami pemegang kekuasaan pembuatan undang-undang dan pelaksana kegiatan pembuatan undang-undang yang diakui dan dikehendaki secara konstitusional. Pemegang kekuasaan pembuatan undang-undang jelas adalah dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan kegiatan membentuk undang-undang, tidak hanya Dewan Perwakilan Rakyat tetapi Presiden juga diberikan kewenangan untuk itu, yaitu dalam rangka mengajukan dan ikut membahas serta memberikan persetujuan.

Apabila dengan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas telah ditentukan pemegang kekuasaan dan pelaksana kegiatan pembentukan undang-undang sebagaimana dikemukakan di atas, bagaimana halnya dengan Dewan Perwakilan Daerah? Apa yang melatarbelakangi pembentukannya, sehingga memberikan pengaturan terhadap kewenangan yang dimilikinya?

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya terkait dengan kelembagaan MPR setelah dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, diketahui bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1), unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, utusan-utusan dari daerah, dan golongan-golongan. Ketiga unsur itu yang termasuk atau dapat dinyatakan sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun demikian mencermati dari pengisian keanggotaan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan mengikuti ketiga unsur di atas, maka diketahui bahwa terhadap utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, pengisiannya tidak dilakukan melalui pemilihan tetapi dilakukan melalui pengangkatan. Sistem pengisian yang demikian ini dianggap tidak demokratis sedangkan secara kelembagaan diharapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut diharapkan lebih bersifat demokratis sehingga pengisian anggota-anggotanya tidak dilakukan dengan pengangkatan tetapi harus dilakukan melalui pemilihan.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka keinginan agar Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan demokratisasi dalam penataan kelembagaan perwakilannya tersebut, tercermin dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yang menghasilkan perubahan tata cara pemilihan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana yang tercantum dari rumusan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

“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”.

Selain ingin mewujudkan sistem pengisian keanggotaan yang lebih demokratis, dengan adanya ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, utusan-utusan dari daerah-daerah dan

golongan-golongan, tetapi hanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya dalam rangka untuk mewujudkan keanggotaan dari lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang lebih demokratis, baik dilihat dari sistem pengisian anggotanya maupun dari struktur kelembagaannya. Namun demikian, pertanyaan lebih lanjut adalah apakah dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut, kewenangan yang diberikan terhadap lembaga ini adalah cukup berkaitan dengan posisinya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat ataukah tidak. Apabila mengikuti unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan yaitu utusan daerah, di mana hanya diberikan kewenangan berkaitan dengan posisinya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat saja, tidak demikian halnya dengan Dewan Perwakilan Daerah ini. Majelis Permusyawaratan Rakyat pada saat Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya menghendaki bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak hanya terbatas dalam kedudukannya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi juga memiliki kewenangan lainnya yang tersendiri dan terpisah dari posisinya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemberian kewenangan tersebut menurut pandangan penulis sesungguhnya dalam rangka lebih memberdayakan dan menciptakan iklim yang demokratis dalam struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Keinginan atau kehendak yang demikian tersebut di atas, sesungguhnya tercermin dari pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah yang diatur secara khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu pada Bab VII A berjudul Dewan Perwakilan Daerah. Atas dasar tersebut terlihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah dalam hal ini tidak diposisikan hanya sebagai unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi juga merupakan suatu lembaga negara tersendiri yang memiliki dan diberikan kewenangan secara konstitusional di luar kewenangan yang dimiliki oleh anggotanya sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Apabila pada Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 telah diatur secara tegas tentang pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang dan pelaksana kegiatan pembentukan undang-undang, bagaimana halnya dengan Dewan Perwakilan Daerah yang dilihat dari nama lembaga dapat dinyatakan sebagai lembaga perwakilan yang dalam hal ini mewakili Daerah, apakah juga dimungkinkan untuk mempunyai kekuasaan dalam rangka pembuatan undang-undang tersebut? Terhadap pertanyaan tersebut apabila mencermati materi muatan yang diatur pada BAB VII A Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar tersebut terlihat adanya kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah tersebut berkaitan dengan pembuatan undang-undang tertentu. Hal yang demikian ini semakin mempertegas posisi dari Dewan Perwakilan Daerah yang melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak hanya anggotanya merupakan unsur dari Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi secara kelembagaan tersendiri, Dewan Perwakilan Daerah ini memiliki kewenangan tersendiri yang berbeda dengan kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

B. Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya tidak terlepas dari adanya beberapa pandangan yang menghendaki perlunya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya didasarkan atas pertimbangan teoretis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoretis tersebut adalah dalam rangka:¹⁰¹

1. Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri;

101 Lihat Ginandjar Kartasasmita. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Latar Belakang dan Masalah*. Dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004, hlm. 2

2. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Selain pertimbangan teoretis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka:¹⁰²

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah;
3. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional;
4. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Menurut **Ginandjar Kartasmita**, latar belakang dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah ini dalam sistem ketatanegaraan sesungguhnya didasarkan atas pertimbangan adanya kondisi:¹⁰³

“Disintegrasi negara telah menjadi salah satu fenomena mondial yang terjadi pada dasawarsa 90-an. Sehingga cukup banyak negara yang pecah berkeping-keping dengan menimbulkan luka yang mendalam. Tragedi ini tentu akan menjadi pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia dalam upaya menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa dan negara yang menjadi amanat luhur pada pendiri negara. Hal tersebut menimbulkan kecenderungan lain di berbagai belahan dunia yang sejalan dengan gejala demokratisasi. Salah satunya adalah meningkatkan desakan agar daerah-daerah diberi peran lebih besar dan berarti di tingkat nasional, terutama dalam merumuskan dan mengambil putusan tentang kebijakan nasional yang terkait dengan kepentingan dan urusan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, dengan berkaca pada pengalaman masa lalu, selama ini kedudukan dan kekuasaan pemerintah pusat

102 *Ibid*

103 *Ibid*, hlm. 1

terhadap daerah sangat besar dan menentukan. Berbagai urusan dan kepentingan daerah ditentukan oleh pusat tanpa cukup mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi kepentingan daerah. Pada akhirnya kemajemukan dan kebhinekaan bangsa kurang dihiraukan dan menjadikan banyak masyarakat di daerah merasa terabaikan dalam kehidupan nasional. Banyak daerah merasakan ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang bersumber dari daerahnya.

Akibat dari itu, antara lain telah menyebabkan:

1. Munculnya gerakan separatis di berbagai daerah seperti Aceh dan Papua;
2. Kurang berkembangnya demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal;
3. Berkembangnya gerakan kekecewaan dan protes di daerah-daerah serta menurunnya partisipasi masyarakat; dan
4. Kesenjangan pusat dan daerah yang cukup lebar.

Sri Soemantri M,¹⁰⁴ berpandangan bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah secara praktis antara lain karena daerah juga ingin mendapatkan perhatian, diperhatikan identitasnya, jati dirinya, dan kepentingan-kepentingan daerahnya.

Mohammad Fajrul Falakh,¹⁰⁵ menyatakan bahwa secara historis pembentukan Dewan Perwakilan Daerah merupakan perkembangan dari ide merepresentasikan suatu wilayah atau teritorial di dalam tipologi sistem parlemen di Indonesia. Pada akhirnya, Dewan Perwakilan Daerah dipandang sebagai upaya menginstitusionalisasi keterwakilan daerah dalam tipologi sistem parlemen Indonesia.

104 Janedri M. Gaffar, et al. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretaris Jenderal MPR-UNDP. Jakarta. 2004, hlm. 176

105 Mohammad Fajrul Falakh. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Pokok-pokok pemikiran yang disampaikan pada Focus Group Discussion: Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Yogyakarta. 24 Maret 2003, dalam Janedri M. Gaffar, et al. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretaris Jenderal MPR-UNDP. Jakarta. 2004, hlm. 53-54

Pandangan lainnya dikemukakan oleh **Solly Lubis**. Menurutnya,¹⁰⁶ peletakan dasar konstitusional bagi pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945 merupakan bagian dari pergeseran strategi konstitusionalisasi kehidupan bernegara dan berpemerintah, sekaligus merupakan salah satu dimensi dan konstitusionalisme yang mencuat dalam rangka reformasi konstitusi di Indonesia.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem parlemen Indonesia selama masa Orde Baru hingga era Reformasi, berpandangan bahwa ada dua alasan utama mengenai lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini, yaitu:¹⁰⁷

1. Karena adanya kebutuhan untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat daerah secara struktural. Dengan demikian diperlukan suatu badan khusus yang mempresentasikan wilayah-wilayah, dan diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat di daerah melalui institusi formal di tingkat nasional;
2. Dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan demokratisasi melalui mekanisme *checks and balances* antara kedua kamar.

Theo L. Sambuaga,¹⁰⁸ berpandangan bahwa aspek filosofis dari kehadiran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan adalah agar daerah melalui proses demokratisasi *bottom-up*, memperoleh akses dalam merumuskan dan memiliki kebijakan nasional. Atas dasar tersebut maka pembentukan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai tujuan untuk:

1. Agar integrasi bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kokoh;

106 *Ibid*, hlm. 41

107 PSHK Indonesia. *Sekilas Mengenai Dewan Perwakilan Daerah: Struktur Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Amandemen UUD 1945*. <http://parlemen.net/ind/ldetails.php>.

108 Theo L. Sambuaga. *Hubungan DPD dengan DPR, DPRD, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah*. Pemaparan Diskusi Kelompok Anggota PAH I Badan Pekerja MPR dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004, hlm. 1

2. Agar kepentingan serta pembangunan wilayah (daerah) dapat lebih mencerminkan keadilan.

Pandangan tentang latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini juga dikemukakan oleh **Bagir Manan**. Menurutnya,¹⁰⁹ ada beberapa gagasan krusial dibalik kelahiran Dewan Perwakilan Daerah ini, yaitu:

1. Gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (bikameral). Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (Dewan Perwakilan Daerah), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat);
2. Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Dewan Perwakilan Daerah merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, Dewan Perwakilan Daerah dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan Daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen.

I Dewa Gde Palguna,¹¹⁰ menyatakan bahwa gagasan dasar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah:

“Untuk lebih mengakomodasikan aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan untuk soal-soal yang terutama berkaitan dengan langsung dengan daerah. Atas dasar tersebut, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya beranjak dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah

109 Bagir Manan. DPR, DPD, *Op.cit*, hlm. 53-54

110 I Dewa Gde Palguna, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dalam Janedri M. Gaffar. *Op.cit*, hlm. 61-62

meningkatkan ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Separatisme menjadi indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Sementara itu, keberadaan Utusan Daerah dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini (sebelum amandemen UUD 1945), ternyata tidak memberikan peranan yang berarti dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh daerah. Latar belakang dari ketimpangan ini disebabkan oleh wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menurut UUD 1945 terlalu luas, sehingga menyebabkan Utusan Daerah hanya sebagai unsur komplementer yang memiliki wewenang terbatas, yaitu hanya berpartisipasi untuk:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Memilih Presiden dan Wakil Presiden;
3. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara; dan
4. Mengubah Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, terlihat bahwa sesungguhnya Dewan Perwakilan Daerah dibentuk dalam rangka dapat menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat Pusat. Atas dasar kehendak dan keinginan yang demikian tersebut, maka sudah seharusnya apabila pengaturan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah agar lebih memudahkan lembaga perwakilan ini untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah tersebut.

Uraian terhadap pengaturan Dewan Perwakilan Daerah ini, penulis bedakan dalam beberapa sub bagian yang didasarkan atas beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah dan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah. Peraturan-peraturan tersebut yaitu meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4/DPD/2004 tentang Perubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Ketiga peraturan perundang-undangan di atas dan satu Keputusan Dewan Perwakilan Daerah, dijadikan sebagai peraturan dasar dalam rangka menguraikan tentang pengaturan Dewan Perwakilan Daerah, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

C. Perdebatan Panitia PAH III Tahun 1999 dan Panitia PAH I Tahun 2000–2022

Dalam buku, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan, 1999–2022* ini diungkapkan perdebatan pemikiran para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dan tanggapan masyarakat, pengamat, dan akademisi mengenai perubahan Undang-Undang Dasar, baik melalui media massa, maupun dalam seminar dan perbincangan akademik. Dari pengamatan dan pengalaman kami selama ini selaku anggota PAH III tahun 1999 dan/atau anggota PAH I tahun 2000–2002, ternyata banyak aspek yang belum diketahui publik tentang latar belakang, proses, serta mekanisme pembahasan dalam perubahan UUD 1945 tahun 1999–2002, termasuk ruang lingkup perdebatan dan kedalaman diskusi yang berkembang di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui penyebaran informasi yang meliputi segenap data dan fakta sekitar perubahan UUD 1945, yang berlangsung dalam empat tahapan sejak tahun 1999 hingga tahun 2002, diharapkan pemahaman masyarakat semakin mendalam dan karena itu dapat mendorong keterlibatan yang lebih luas dalam upaya menegakkan UUD 1945 dan Pancasila.

Sebuah Undang-Undang Dasar tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika Undang-Undang Dasar atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (*original intent*). Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewadahi dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor *original intent*-nya. Perubahan UUD 1945 sebagai konsekuensi dari dinamika masyarakat senantiasa dimungkinkan, namun tetap harus melalui ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Forum Konstitusi adalah sebuah forum tempat berkumpulnya para anggota Panitia *Ad Hoc* III Badan Pekerja MPR tahun 1999 dan Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR, periode 2000-2002, yang merancang perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002. Forum ini bertujuan tercapainya kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang sadar dan taat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang diberkahi Tuhan Yang Maha Esa.¹¹¹

Dari proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia *Ad Hoc* III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam PAH I BP MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem

111 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Pembahasan, 1999-2022, Penerbit, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, hal. 13

pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); Selain itu juga disepakati dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, juga pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip *checks and balances*. Kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung. Perubahan besar naskah UUD 1945 semula terdiri atas 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, dan 4 pasal Aturan Peralihan serta 2 ayat Aturan Tambahan. Kemudian setelah perubahan, UUD 1945 terdiri atas 21 bab, 73 pasal, dan 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan serta 2 pasal Aturan Tambahan. Perubahan-perubahan penting antara lain susunan dan kedudukan MPR, menghapuskan kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD) secara langsung, pembatasan masa jabatan Presiden/Wakil Presiden, memberikan landasan Pemilu, peran Partai Politik, otonomi daerah yang diperluas, anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen, Hak Asasi Manusia yang dirumuskan secara lengkap dan rinci, dicantumkannya wilayah negara, pengaturan *impeachment*, lambang negara, dipertahankannya Pasal 29 UUD 1945, ditetapkannya sistem perekonomian nasional, tidak dimungkinkan berubahnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pasal perubahan UUD diatur lebih rinci, penegasan UUD adalah Pembukaan dan Pasal-Pasal dan dihapuskannya Tap-Tap MPR, dihapuskannya DPA sebagai lembaga tinggi negara dan fungsinya masuk ranah eksekutif, penyebutan resmi UUD 1945 dan Pembukaan, tidak memberlakukannya Penjelasan, dibentuknya beberapa lembaga baru (Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah, dan Komisi Yudisial), meneguhkan paham kedaulatan rakyat sesuai konstitusi, menegaskan Indonesia sebagai negara hukum.

Selain itu, perubahan UUD menggunakan cara adendum, yakni perubahan dengan tetap mempertahankan naskah UUD 1945 sebelum perubahan sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara Nomor 75

Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah UUD sebelum perubahan. Perubahan yang berlangsung satu kali dalam empat tahap menimbulkan salah pengertian di masyarakat. Ada pihak-pihak yang menganggap bahwa UUD 1945 yang sudah dirubah empat kali dengan demikian yang berlaku adalah Perubahan Keempat UUD 1945. Selain itu, adanya naskah UUD 1945 dalam satu naskah yang dicetak oleh berbagai lembaga negara dan masyarakat menimbulkan anggapan naskah UUD 1945 sudah diganti dengan UUD 2002. Sebelum dan selama proses perubahan UUD mengemuka pandangan beberapa kelompok masyarakat agar kelemahan-kelemahan mendasar UUD 1945 agar dilakukan pembaruan (*renewal*) dengan UUD yang sama sekali baru. Usulan ini dikemukakan unsur perguruan tinggi, Selain itu juga dikemukakan gagasan oleh para pakar, organisasi nonpemerintah, serta ormas lainnya. Pandangan pembaharuan UUD merupakan model perubahan pengalaman Indonesia dan pengalaman negara-negara dengan tradisi Kontinental. Namun, di saat tersebut juga terdapat beberapa kelompok masyarakat yang masih mempertahankan UUD 1945 sebagai dokumen sakral.

Pembahasan perubahan UUD 1945 di MPR yang dilakukan melalui proses yang sangat panjang. Pada tahun 1999, pembahasan perubahan UUD 1945 dimulai dari pandangan umum setiap fraksi pada Rapat Pleno Badan Pekerja MPR dalam Sidang Umum MPR 1999. Kemudian dibahas secara mendalam pada Rapat Panitia *Ad Hoc* III sebagai salah satu alat kelengkapan Badan Pekerja BP MPR yang ditugasi untuk membahas dan menyiapkan bahan perubahan UUD 1945 dalam waktu sekitar sepuluh hari. Mengenai fundamen/sendi-sendi negara, praktis belum semuanya dibahas pada Perubahan Pertama tahun 1999 karena pada saat itu hanya terfokus pada pembatasan kekuasaan Presiden dan peningkatan peran DPR sebagai lembaga legislatif dalam rangka saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Pada Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat, alat kelengkapan Badan Pekerja MPR yang dibentuk bernama PAH I bertugas melanjutkan perubahan UUD 1945 dalam setiap Sidang Tahunan MPR dengan waktu

hampir 12 bulan. Baik pada PAH III maupun PAH I, hasil pembahasan pada Pleno PAH yang belum ada kesepakatan dikerucutkan pada tingkat lobi antar fraksi dalam PAH. Kemudian, dilanjutkan untuk dirumuskan oleh tim perumus dan sinkronisasi yang hasilnya disahkan dalam Pleno PAH untuk dilaporkan ke Rapat Paripurna Badan Pekerja. Hasil Badan Pekerja inilah yang menjadi bahan untuk dibahas pada Rapat Paripurna MPR untuk disahkan.¹¹² Pada tingkat pembahasan di rapat paripurna MPR, dimulai pandangan umum fraksi atas rancangan perubahan UUD, kemudian dibahas di tingkat Rapat Komisi. Pada Rapat Komisi inilah dilakukan pembahasan kembali atas seluruh materi rancangan perubahan. Pasal yang belum dapat disepakati di tingkat Rapat Komisi didiskusikan kembali dan diselesaikan pada tingkat lobi antar fraksi yang kemudian disahkan oleh Rapat Komisi. Hasil Rapat Komisi inilah yang disahkan pada tingkat Rapat Paripurna MPR yang memiliki kewenangan mengubah pasal UUD 1945. Seperti yang tertuang dalam buku ini, Pembukaan UUD 1945 disepakati untuk tidak diubah dan kemudian disahkan pada Perubahan Kedua tahun 2000, sedangkan mengenai dasar negara Pancasila yang sempat dibahas hingga Perubahan Ketiga tahun 2001 disepakati untuk tidak dimasukkan sebagai bagian dari batang tubuh dan tetap dipertahankan dalam Pembukaan UUD 1945. Begitu pula Pasal 1 Ayat (1) tentang Bentuk Negara juga tidak mengalami perubahan dan disahkan pada Perubahan Ketiga tahun 2001. Pasal 1 Ayat (2) tentang Kedaulatan Rakyat dan Pasal 1 Ayat (3) tentang Negara Hukum yang mengalami perubahan juga disahkan pada Perubahan Ketiga tahun 2001.

Pasal 25 A tentang Wilayah Negara disahkan pada Perubahan Keempat tahun 2002. Sementara itu, Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan disahkan pada masa Perubahan Kedua tahun 2000. Kemudian Buku ini diakhiri dengan bagian penutup yang merangkum serta menyimpulkan seluruh uraian yang ada dalam buku ini. Dalam seluruh pembahasan perubahan UUD 1945

112 Ibid, hal. 7

ini, diikuti oleh semua fraksi yang ada di MPR, yaitu;

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP);
2. Fraksi Partai Golkar (F-PG);
3. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP);
4. Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB, yaitu dari Partai Kebangkitan Bangsa);
5. Fraksi Reformasi (F-Reformasi, terdiri dari Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan);
6. Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB);
7. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI, yaitu gabungan dari PKP, Partai IPKI, Partai Bhinneka Tunggal Ika (PBI), PNI Front Marhaen, PNI Massa Marhaen, Partai Katolik Demokrat, dan PDI Budi Hardjono);
8. Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU, yaitu gabungan dari Partai Nahdlatul Ummah, Partai Kebangkitan Umat, Partai Politik Masyumi, Partai Daulat Rakyat, dan Partai Syarikat Islam Indonesia);
9. Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB);
10. Fraksi Utusan Golongan (F-UG);
11. Fraksi TNI/Polri; serta
12. Fraksi Utusan Daerah (F-UD, dibentuk pada ST MPR 2001 dan baru terlibat pembahasan pada Perubahan Keempat pada 2002)¹¹³.

Pada bagian akhir dari tulisan ini ditutup dengan kesimpulan untuk memberikan kemudahan memahami seluruh uraian dalam buku ini.

D. Tujuan *Checks and Balances* Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-dan Sebelum Amandemen UUD 1945

1. Lembaga Negara Pascaperubahan UUD 1945

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan

113 Ibid hal. 9

sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.

Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945 adalah konstitusi Negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Keberlakuan UUD 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, hasil-hasil perubahan UUD 1945 berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan.¹¹⁴

114 Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hlm. 1.

UUD 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mencapai cita-cita tersebut, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal itu karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, konstitusi budaya, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Karena itu, menurut William G. Andrews, "*Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*"¹¹⁵. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu:

Pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara.

Kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

115 William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968, hlm. 13.

- a. menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara,
- b. mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan
- c. mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antar lembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*".¹¹⁶ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*".¹¹⁷

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum

116 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, hlm.192.

117 *Ibid.*

sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiel. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie*

adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

2. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945

Lembaga-Lembaga negara secara tegas dijabarkan sebagaimana terdapat dalam UUD 1945, tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;

7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumvirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*";
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;

20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);

26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*".

Jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*". Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial dan kepolisian negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan-badan lain yang dimaksud itu antara lain adalah Kejaksaan Agung yang semula dalam rancangan Perubahan UUD 1945 tercantum

sebagai salah satu lembaga yang diusulkan diatur dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak mendapat kesepakatan, sehingga pengaturannya dalam UUD 1945 ditiadakan.

Namun, karena yang disebut dalam Pasal 24 ayat (3) tersebut di atas adalah badan-badan, berarti jumlahnya lebih dari satu. Artinya, selain Kejaksaan Agung, masih ada lagi lembaga lain yang fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan. Lembaga-lembaga dimaksud misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya. Lembaga-lembaga ini, seperti halnya Kejaksaan Agung, meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, tetapi sama-sama memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.

Misalnya, mengenai keberadaan Komnas Hak Asasi Manusia. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk satu komisi yang bernama Komnasham (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Artinya, keberadaan lembaga negara bernama Komnas Hak Asasi Manusia itu sendiri sangat penting bagi negara demokrasi konstitusional. Karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam UUD, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan eksplisit dalam UUD 1945.

Sama halnya dengan keberadaan Kejaksaan Agung dan kepolisian negara dalam setiap sistem negara demokrasi konstitusional ataupun negara hukum yang demokratis. Keduanya mempunyai derajat kepentingan (*importance*) yang sama. Namun, dalam UUD 1945, yang ditentukan kewenangannya hanya kepolisian negara yaitu dalam Pasal 30, sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali tidak disebut. Hal tidak

disebutnya Kejaksaan Agung yang dibandingkan dengan disebutkan Kepolisian dalam UUD 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa kepolisian negara itu lebih penting daripada Kejaksaan Agung. Kedua-duanya sama-sama penting atau memiliki *constitutional importance* yang sama. Setiap yang mengaku menganut prinsip demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis, haruslah memiliki perangkat kelembagaan kepolisian negara dan kejaksaan sebagai lembaga-lembaga penegak hukum yang efektif.

3. Pembedaan Lembaga Negara dari Segi Fungsi dan Hierarki

Dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hierarkinya, ke-30 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- e. Mahkamah Konstitusi (MK);
- f. Mahkamah Agung (MA);
- g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD 1945, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD 1945, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah

Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- a. Menteri Negara;
- b. Tentara Nasional Indonesia
- c. Kepolisian Negara;
- d. Komisi Yudisial;
- e. Komisi Pemilihan Umum;
- f. Bank Sentral.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya.

Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD 1945 hanya

menyatakan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu “Bank Indonesia”, maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan bank sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur dengan UU.

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM),¹¹⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),¹¹⁹ Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),¹²⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),¹²¹ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),¹²² Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain-lain sebagainya.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator

118 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

119 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).

120 Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

121 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

122 Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.

Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- a. Pemerintahan Daerah Provinsi;
- b. Gubernur;
- c. DPRD Provinsi;
- d. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- e. Bupati;
- f. DPRD Kabupaten;
- g. Pemerintahan Daerah Kota;
- h. Walikota;
- i. DPRD Kota

Di samping itu, dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, disebut pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh undang-undang dasar, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

Oleh sebab itu, tidak dapat tidak, keberadaan unit atau satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas. Dengan demikian, lembaga daerah dalam pengertian di atas dapat dikatakan berjumlah sepuluh organ atau lembaga.

Di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sementara itu, di cabang kekuasaan yudisial, dikenal adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Yang menjalankan fungsi kehakiman hanya dua, yaitu Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung. Tetapi, dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung, dan karena itu kedudukannya bersifat independen dan tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya tetap bersifat penunjang

(*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Meskipun Komisi Yudisial ditentukan kekuasaannya dalam UUD 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai perbandingan, Kejaksaan Agung tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945, sedangkan Kepolisian Negara ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Akan tetapi, pencantuman ketentuan tentang kewenangan Kepolisian itu dalam UUD 1945 tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih tinggi kedudukannya daripada Kejaksaan Agung. Dalam setiap negara hukum yang demokratis, lembaga kepolisian dan kejaksaan sama-sama memiliki *constitutional importance* yang serupa sebagai lembaga penegak hukum. Di pihak lain, pencantuman ketentuan mengenai kepolisian negara itu dalam UUD 1945, juga tidak dapat ditafsirkan seakan menjadikan lembaga kepolisian negara itu menjadi lembaga konstitusional yang sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, dan lain sebagainya. Artinya, hal disebut atau tidaknya atau ditentukan tidaknya kekuasaan sesuatu lembaga dalam undang-undang dasar tidak serta-merta menentukan hierarki kedudukan lembaga negara yang bersangkutan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Dengan demikian, dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama adalah:

- a. Presiden;
- b. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)
- c. DPD (Dewan Perwakilan Daerah)
- d. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
- e. MK (Mahkamah Konstitusi)
- f. MA (Mahkamah Agung) dan
- g. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Lembaga tersebut di atas dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka. Oleh karena itu, seyogianya tata urutan protokoler ketujuh lembaga negara tersebut dapat disusun berdasarkan sifat-sifat keutamaan fungsi dan kedudukannya masing-masing sebagaimana diuraikan tersebut.

Oleh sebab itu, seperti hubungan antara KY dengan MA, maka faktor fungsi keutamaan atau fungsi penunjang menjadi penentu yang pokok. Meskipun posisinya bersifat independen terhadap MA, tetapi KY tetap tidak dipandang sederajat sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan protokolernya tetap berbeda dengan MA. Demikian juga Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tetap tidak dapat disederajatkan secara struktural dengan organisasi POLRI dan Kejaksaan Agung, meskipun komisi-komisi pengawas itu bersifat independen dan atas dasar itu kedudukannya secara fungsional dipandang sederajat. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK, dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya, untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. Karena, kewenangan TNI dan POLRI juga ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Namun, tidak dengan begitu, kedudukan struktural TNI dan POLRI dapat disejajarkan dengan tujuh lembaga negara yang sudah diuraikan di atas. TNI dan POLRI tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan presiden dan wakil presiden, meskipun kewenangan TNI dan POLRI ditentukan tegas dalam UUD 1945.

Demikian pula, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya, meskipun kewenangannya dan ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah POLRI dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan oleh undang-undang. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah daripada TNI dan POLRI. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hierarkis susunan antara lembaga negara.

4. Mekanisme *Checks and balances* Antarlembaga Negara

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara di antaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidential, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*.

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan mekanisme *checks and balances*. Mekanisme *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antarlembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang misalnya, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama dengan *co-legislator*, yaitu Presiden. Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Khusus mengenai DPD, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif. DPD hanya berfungsi terbatas memberi saran, pertimbangan atau pendapat serta melakukan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat. Karena itu DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR.

Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR. Untuk memperjelas pemahaman terhadap hubungan tersebut maka dijelaskan lebih lanjut pada pemaparan sebagai berikut:

a. Hubungan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan Presiden

MPR dalam Sidang Tahunan 2001 memutuskan menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) lama dan menggantinya menjadi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD. Perubahan itu mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih presiden dan wakil presiden karena rakyat akan memilihnya secara langsung, wewenang MPR adalah melantik presiden dan wakil presiden hasil pilihan rakyat. MPR pun tidak lagi berwenang memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, tetapi kewenangan itu baru akan muncul manakala ada usulan dari DPR setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden bersalah. Wewenang yang masih tetap melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945.

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR

bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.¹²³

Susunan MPR pun mengalami perubahan. Sebelum, diubah Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah (diperluas) dengan “utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan”. Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga unsur-unsur fungsional (golongan), dan daerah. Hal ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Di masa Orde Lama, jumlah anggota MPR hanya 609; pada awal Demokrasi Pancasila (1966) jumlah anggota MPR hanya 545, dan pada sidang MPR (1968) berjumlah 828. Di masa Orde Baru, jumlah anggota MPR terus bertambah dari 545 pada 1966 menjadi 1000 pada 1987, 1992, 1997. Pada tahun 1999 terjadi pengurangan anggota MPR dari 1000 menjadi 700 orang.¹²⁴

Susunan MPR setelah diubah 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.

Perubahan Pasal 2 ayat (1) menghapuskan unsur utusan

123 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH Ull Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

124 M. Syafii Anwar, *Menggapai...*, *Op. Cit.*, hlm. 173.

golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Penghapusan golongan menurut Bagir Manan, lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik daripada konseptual. Pertama, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. Kedua, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.¹²⁵

Di banyak negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*). Di beberapa negara, majelis rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara, sedangkan Majelis Tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijaksanaan luar negeri. Pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membatasi, baik secara politik maupun secara legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan di antara kedua majelis itu.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya-bersamaan dengan pergeseran kecenderungan ke arah bentuk negara kesatuan-maka sistem bikameral itu juga dipraktikkan di lingkungan negara-negara kesatuan. Dua alasan utama yang dapat dikemukakan penggunaan sistem bikameral ini adalah:¹²⁶

125 Bagir Manan, *DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 75.

126 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 39.

- 1) Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, *the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a Second Chamber recruited on a different basis*;
- 2) Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya-tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a first Chamber*.

Penerapan sistem bikameral itu, dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik, dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas, dan sebagainya) dari suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi, sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Yang penting bahwa sistem majelis tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.

Ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan. Inggris menjalankan sistem dua kamar, antara lain untuk tetap memelihara kehadiran perwakafan kaum bangsawan di samping rakyat umum. Sistem dua kamar di Inggris tidak terlepas dari proses demokratisasi badan perwakilan. Semula badan perwakilan di Inggris hanya terdiri dari kaum bangsawan atau yang mewakili kelompok agama dan institusi tertentu. Demokratisasi dan tumbuhnya kelas sosial baru (kelas menengah), kemudian menuntut perwakilan yang mewakili rakyat umum. Lahirlah Majelis Rendah (*House of Commons*) di samping Majelis Tinggi (*House of Lords*).

Sistem dua kamar di Amerika Serikat, merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit. *House of Representatives* (DPR) mewakili seluruh rakyat. Setiap negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. *Senate* (Senat) mewakili negara bagian. Setiap negara bagian diwakili dua orang Senator tanpa membedakan negara bagian yang berpenduduk banyak (seperti New York atau California) dengan yang berpenduduk lebih kecil (seperti Alaska, atau Nevada).¹²⁷

Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, seolah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (*bikameral*). Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD.

Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut seperti *Congress* sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD, atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang *Congress*, *Parliament*, *Staten Generaal* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya.¹²⁸

127 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2003, hlm. 58.

128 Bagir Manan, *DPR...*, *Op. Cit.*, hlm. 54.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak nampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang malahan menjadi tiga badan perwakilan.¹²⁹ Pertama, walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (original) di luar wewenang DPR dan DPD. kedua, sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri. Ketiga, DPD bukan badan-badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara anumeratif dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, rumusan baru UUD tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar.¹³⁰ Dengan adanya kewenangan yang demikian itu, maka dapat dipahami bahwa MPR itu adalah lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Dengan demikian, UUD 1945 memperkenalkan sistem parlemen trikameral atau trikameralisme.

Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut. pertama, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan

129 *Ibid.*, hlm. 55. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 8. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas Kerja sama Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004, hlm. 150.

130 Bagir Manan, *DPR... Op. Cit.*, hlm. 55.

prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Kedua, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. Ketiga, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip *supremasi parlemen* dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. Keempat, dengan diadopsinya prinsip pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.¹³¹

Perubahan mendasar terjadi pada Pasal 1 ayat (2) yang sebelumnya berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan yang sangat mendasar terhadap Pasal 1 ayat (2) telah menimbulkan reaksi keras dari Gerakan Nurani Parlemen, Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, sekelompok purnawirawan ABRI dan akademisi yang menentang rumusan itu. Mereka menilai perubahan itu telah mengubah dasar “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, dan meniadakan eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat Tetapi pandangan tersebut ditolak oleh sebagian kelompok yang lain, bahwa eksistensi MPR tidak akan hilang tetapi berubah fungsi sebagai

131 Jimly Asshiddiqie, *Struktur... Loc. Cit.*, hlm. 8-9.

forum, dan bukan sebagai lembaga. Karena sebagai forum, maka MPR tidak perlu lembaga, tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.

Hingga kini perwujudan sistem perwakilan di Indonesia dalam bentuk MPR, memberikan kesan Indonesia menganut sistem unikameral berciri bikameral. Ciri bikameral tak cukup tampak karena kamar lain tidak memiliki fungsi tersendiri dan tidak melembaga. Watak unikameral ini makin menonjol saat 60 persen keanggotaan MPR diisi DPR (500 orang), sehingga MPR kini hanya “DPR luas”. Maka pendapat “unikameral berciri bikameral” (atau campuran keduanya) tak cukup meyakinkan untuk menjelaskan watak parlemen Indonesia. Banyak pihak lantas menggunakan istilah “sistem MPR” bagi sistem perwakilan di Indonesia.¹³²

Rumusan baru ini justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan UUD 1945, alinea IV. Sedangkan rumusan sebelumnya, di mana kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.

Perubahan ketentuan ini mengalihkan Negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. UUD 1945-lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945-lah yang menentukan bagian-bagian mana dari kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.

132 Moh. Fajrul Falaakh, “Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)”, Kompas, Jum’at, 19 April 2002.

Perubahan UUD 1945 terhadap Pasal 3 (rumusan baru) berbunyi sebagai berikut:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil presiden.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan ketentuan baru ini secara teoretis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).

Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada Pasal 37 yang mengatur mekanisme perubahan UUD, rumusannya berbunyi sebagai berikut:

- 1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- 3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Di dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, ditegaskan bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR terdiri atas anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan MPR diresmikan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan Anggota MPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Adapun tugas dan wewenang MPR yaitu:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
- 3) Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
- 6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- 7) Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Lebih lanjut UU No. 22 Tahun 2003 menegaskan, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Anggota MPR mempunyai hak: a) mengajukan usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar; b) menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan putusan; c) memilih dan dipilih; d) membela diri; e) imunitas; f) protokol; dan g) keuangan dan administratif.

MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. Sidang MPR sah apabila dihadiri:

- 1) Sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah Anggota MPR untuk memutus usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 2) Sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah Anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 3) Sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari jumlah Anggota MPR untuk selain sidang-sidang sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang MPR berkaitan dengan adanya usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, putusan ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah Anggota MPR yang hadir.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, putusan ditetapkan dengan persetujuan lima puluh persen ditambah satu dari seluruh jumlah Anggota MPR.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang MPR yang lain di luar agenda *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden serta mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, putusan ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Sebelum mengambil putusan dengan suara yang terbanyak, terlebih dahulu diupayakan pengambilan putusan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat.

Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR. Selama Pimpinan

MPR belum terbentuk, MPR dipimpin oleh Pimpinan Sementara MPR. Pimpinan Sementara MPR yaitu ketua DPR sebagai Ketua Sementara MPR dan ketua DPD sebagai Wakil Ketua Sementara MPR. Dalam hal ketua DPR dan/atau ketua DPD berhalangan, kedudukannya digantikan oleh salah satu Wakil Ketua DPR dan/atau Wakil Ketua DPD.

b. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999, dalam Sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini terjadi pergeseran kekuasaan presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20). Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- 2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- 3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- 4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- 5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Secara umum dipahami oleh masyarakat, fungsi DPR meliputi

fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi *budget*. Di antara ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, maka tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini

Sepanjang pemerintahan Orde Baru rasanya belum pernah ada undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif, DPR tinggal mengesahkan. Sehingga sering muncul sindiran sinis terhadap DPR yang hanya sebagai “tukang stempel”. Peran DPR periode 1999-2004 yang paling menonjol adalah fungsi pengawasan terhadap eksekutif, sementara peran di bidang legislatif dan *budget* belum terlihat hasil yang menonjol.

Biasanya, dalam berbagai konstitusi negara-negara berdaulat di mana-mana, memang diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peranan yang berbeda. Meskipun demikian apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satu pun teks konstitusi maupun praktik di mana pun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih¹³³

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggungjawab DPR menjadi bertambah berat. Tetapi itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi samping fungsi pengawasan dan *budget*. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari yang sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi

133 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran...*, *Op. Cit.*, hlm. 95.

lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 di atas dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolak dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti, karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan¹³⁴ Anehnya, kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amendemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) Diperkuat dengan menambahkan kata “harus” sehingga rumusannya berbunyi “Presiden harus mengesahkan RUU yang telah

134 M Hadi Shubhan, “Fenomena UU Tanpa Pengesahan Presiden”, Kompas, 17 Juli 2003. Lihat juga makalah Buyung Nasution, “Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial dalam Proyeksi disampaikan pada Seminar dan Lokakarya “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amendemen, UUD 1945” yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 7 September 2004 di Jakarta, hlm 4. Lihat juga Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

dietujui untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah dietujui bersama-sama dan wajib diundangkan." Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa Presiden lah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memperhatikan pertimbangan (Pasal 23. ayat (2)). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara Legislatif dengan Eksekutif.¹³⁵

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak DPR yang diatur dalam Pasal 20A, berbunyi sebagai berikut:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam, pasal-pasal lain Undang-Undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat
- 3) Selain hak yang diatur dalam Pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- 4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi sejumlah ahli hukum tata negara menilai, bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy*, sehingga terkesan bahkan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945 tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya¹³⁶

135 Buyung Nasutian, *Ibid.*, hlm. 6.

136 Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 30.

Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, kekuasaan legislatif ada di DPR, (Pasal 20 ayat (1)) bukan MPR atau DPD. Kekuasaan pada DPR diperbesar dengan di antaranya: DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3)) memberikan amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat (2)), DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, menyangkut bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal 11 ayat (2) dan (3)). DPR juga diberikan hak *budget* (Pasal 23 ayat (3)), memilih anggota BPK, dengan memperhatikan saran DPD (Pasal 23F ayat (1)), memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3)) menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (3)).

Berdasarkan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI, MPR juga mendelegasikan beberapa kewenangan kepada DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI (Pasal 3 ayat (2)). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala Kepolisian Negara RI (Pasal 7 ayat (3)). DPR juga diberi kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, Gubernur Bank Indonesia, dan anggota Komisi Nasional HAM. Praktis, hampir semua bidang kekuasaan Presiden dimasuki oleh DPR Bahkan bukan hanya memasuki bidang kekuasaan Presiden, tetapi dapat mengusulkan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A).

Di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRI, ditegaskan bahwa DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang Keanggotaan DPR diresmikan dengan

Keputusan Presiden. Masa jabatan Anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR mempunyai fungsi: (a) legislasi, (b) anggaran, dan (c) pengawasan. Adapun tugas dan wewenang DPR adalah:

- 1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- 3) Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- 4) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 5) Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 6) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
- 7) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 8) Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 9) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

- 10) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- 11) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- 12) Memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan.
- 13) Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- 14) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
- 15) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan
- 16) Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

Hak-hak DPR meliputi: (a) hak interpelasi; (b) hak angket; dan (c) hak menyatakan pendapat Sedangkan hak anggota DPR: (a) mengajukan rancangan undang-undang; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; (e) membela diri; (f) imunitas; (g) protokoler; dan (h) keuangan dan administratif.

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum. atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR tersebut. Setiap pejabat

negara pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar permintaan DPR tersebut dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal panggilan paksa tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pejabat yang disandera habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

Di dalam UU No. 22 Tahun 2003 juga diatur masalah pergantian antar waktu Anggota DPR. Pasal 85 menyatakan, Anggota DPR berhenti antar waktu karena: (a) meninggal dunia; (b) mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan (c) diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Anggota DPR yang diberhentikan antar waktu karena:

- 1) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPR
- 2) Tidak lagi memenuhi syarat-syarat berkelanjutan calon Anggota DPR sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum
- 3) Melanggar sumpah/janji, kode etik DPR, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPR berdasarkan hasil pemeriksaan badan kehormatan DPR
- 4) Melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 5) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

Pemberhentian Anggota DPR yang telah memenuhi ketentuan di atas (meninggal dunia, mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis, dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan), serta diberhentikan antar waktu karena alasan pada huruf d dan e, langsung disampaikan oleh Pimpinan

DPR kepada Presiden untuk diresmikan. Sedangkan pemberhentian Anggota DPR karena alasan pada huruf a, b, dan c setelah dilakukan penyelidikan, verifikasi dan pengambilan keputusan oleh badan kehormatan DPR atas pengaduan Pimpinan DPR, masyarakat dan/atau pemilih.

Dalam Pasal 86 ditegaskan, bahwa Anggota DPR yang berhenti atau diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan sebagai berikut

- 1) Calon pengganti dari Anggota DPR yang terpilih memenuhi bilangan pembagi pemilihan atau memperoleh suara lebih dari setengah bilangan pembagi pemilihan adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara pada daerah pemilihan yang sama.
- 2) Calon pengganti dari Anggota DPR yang terpilih selain pada huruf a adalah calon yang ditetapkan berdasarkan nomor urutan berikutnya dari daftar calon di daerah pemilihan yang sama.
- 3) Apabila calon pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti pada urutan peringkat perolehan suara atau urutan daftar calon berikutnya.

Apabila tidak ada lagi calon dalam Daftar Calon Anggota DPR pada daerah pemilihan yang sama, pengurus partai politik yang bersangkutan dapat mengajukan calon baru sebagai pengganti dengan ketentuan:

- 1) calon pengganti diambil dari Daftar Calon Anggota DPR dari daerah pemilihan yang terdekat dalam provinsi yang bersangkutan,
- 2) calon pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf a dikeluarkan dari Daftar Calon Anggota DPR dari daerah pemilihannya.

Apabila tidak ada lagi calon dalam Daftar Calon Anggota DPR dari daerah pemilihan di provinsi yang sama, pengurus partai politik yang

bersangkutan dapat mengajukan calon baru yang diambil dari Daftar Calon Anggota DPR dari provinsi yang terdekat Anggota DPR pengganti antar waktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikannya. Pimpinan DPR menyampaikan kepada KPU nama Anggota DPR yang diberhentikan dan nama calon pengganti antar waktu yang diusulkan oleh pengurus partai politik di tingkat pusat yang bersangkutan untuk diverifikasi. Pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden untuk meresmikan pemberhentian dan pengangkatan Anggota DPR tersebut setelah menerima rekomendasi KPU. Peresmian pemberhentian dan pengangkatan pengganti antar waktu Anggota DPR ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Apabila waktu pelaksanaan penggantian antar waktu Anggota DPR kurang dari empat bulan menjelang berakhirnya keanggotaan DPR, tidak perlu diadakan penggantian antar waktu keanggotaan DPR dalam tenggang waktu tersebut, sehingga kursi bagi Anggota DPR dimaksud dikosongkan sampai pengucapan sumpah/janji anggota DPR hasil pemilihan umum berikutnya.

Memberikan dukungan ke arah perbaikan kelembagaan DPD. Yang sering kita dengar hanyalah keluhan-kesah anggota DPD yang 'dijual' ke daerah-daerah dalam berbagai acara seminar, diskusi, debat publik, penyerapan aspirasi, dan itu jelas membosankan.

Meskipun kewenangan DPD sangat terbatas diatur dalam Pasal 22-D ayat (1) dan (2) UUD 1945, sesungguhnya peluang untuk mengoptimalkan peran DPD masih ada. DPD dapat menyerap aspirasi dari daerah sebanyak-banyaknya untuk memfasilitasi daerah mengimplementasikan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Peran DPD dalam persoalan tersebut akan signifikan jika mampu bersinergi dengan masyarakat di daerah. Banyak persoalan yang berkeajaiban di daerah membutuhkan pendampingan DPD.

Peran DPD tidak hanya mengajukan RUU tetapi juga ikut dalam bahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan

lain-lain. Untuk itu, DPD perlu memperkuat basis pengetahuan dan keterampilan dalam komunikasi politik maupun legislasi, serta memperluas jaringan kerja sama dengan berbagai pihak, misalnya lembaga tinggi negara lainnya, perguruan tinggi, LSM, tokoh-tokoh agama, tokoh adat tokoh masyarakat, kelompok usaha dan lain-lain. Kalau simpati rakyat sudah bisa diraih DPD melalui kinerjanya yang optimal, tuntutan amandemen terhadap kelembagaan DPD setidaknya akan mendapat dukungan dari rakyat.

c. Hubungan Dewan Perwakilan Daerah dengan DPR

Salah satu agenda utama reformasi yang monumental adalah Amandemen UUD 1945, Salah satu bentuk perubahan konstitusi dasar negara adalah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan lembaga ini di harapkan mampu mewakili kepentingan-kepentingan daerah serta menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Hal ini memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

DPD yang berkedudukan setara dengan DPR dalam sistem *bi-cameral* atau dua kamar menjadi kekuatan penyeimbang yang penting, walau mungkin akan dirancang dengan fokus wewenang yang berbeda, akan ada mitra DPR untuk membahas segala keputusan yang diambilnya. Dengan begitu, segala keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan. Apalagi sifat kelembagaan yang berbeda yang disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya akan membuat keputusan lebih saksama dipertimbangkan. Dengan kata lain, adanya DPD yang setara adalah juga suatu model pembatasan kekuasaan. Yaitu pembatasan kekuasaan di dalam tubuh legislatif, dalam hal ini DPR.

Di samping itu, adanya DPD sebagai mitra setara DPR juga akan memicu suatu pembaruan kelembagaan yang penting di dalam tubuh legislatif. Pendulum kekuasaan yang awalnya ada pada

eksekutif berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen sudah berpindah ke legislatif sejak 1999. Akibatnya, bila dulu nuansa '*executive heavy*' yang diciptakan oleh UUD 1945 sebelum diamandemen begitu terasa, yang terjadi sekarang adalah sebaliknya. Diubahnya beberapa ketentuan dalam konstitusi untuk menguatkan legislatif yang hampir lumpuh selama masa Orde Baru membuat legislatif seperti menjadi 'pusat kekuasaan'.

Dalam praktiknya, konstruksi di dalam konstitusi ini menjadi kelemahan dalam proses politik karena ternyata kekuasaan yang besar ini belum diimbangi dengan kehadiran etika politik yang lebih baik serta dukungan kelembagaan yang memadai. Akibatnya, lembaga legislatif mendapat citra yang buruk. Hal ini tampak misalnya dan berbagai studi dan sorotan di media mengenai kinerja legislasi DPR. Bahkan dan jajak pendapat yang diadakan oleh Litbang Kompas 25-26 Oktober 2005 terungkap tingginya responden yang berpendapat bahwa kinerja DPR buruk, yaitu sebanyak 83% dan 877 responden di 10 kota besar di Jakarta. Angka ini meningkat dan 78% pada September 2005, 58% pada Juli 2005, 56% pada Januari 2005, dan 59% pada Desember 2004.

Kamar kedua yang kuat akan menjadi mitra yang baik DPR. Bukan hanya dalam pengambilan keputusan, tetapi juga mendorong adanya persaingan sehat antar lembaga dalam hal etika politik dan pembaruan sistem kerja. Persaingan ini diharapkan akan membuat DPR dan DPD menjadi lebih baik.

Kedua argumen di atas jelas tidak dapat dijawab dengan penguatan kelembagaan semata atau pasrah dengan kondisi saat ini dengan alasan kekhawatiran yang berlebihan mengenai masuknya isu lain dalam perubahan konstitusi. Lemahnya wewenang DPD di dalam konstitusi sebenarnya telah menunjukkan inkonsistensi konsep di dalam konstitusi hasil amandemen 1999-2002. Masih banyak memang inkonsistensi dan kelemahan lainnya dalam hasil amandemen paska perubahan rezim tersebut. Namun khusus untuk konsep DPD, inkonsistensi ini begitu fatal karena ia menyalahi

konsep pembaruan paska-perubahan rezim itu sendiri mengenai demokratisasi, khususnya mengenai desentralisasi. Bila konstitusi tidak diubah lagi untuk memperbaiki kesalahan ini, maka kita telah mengkhianati gagasan pembaruan itu sendiri.

Sementara itu, kekhawatiran masuknya isu lain jelas berada di luar konteks tuntutan perubahan oleh DPD ini. Bukankah soal masuk atau tidaknya isu lain kemudian tergantung pada para politisi di DPR dan DPD sendiri ketika memutuskan suatu perubahan amandemen? Artinya, sudah ada pagar yang jelas dalam prosedur amandemen untuk membatasi kemungkinan ini, sehingga bila dukungan untuk menambah kelemahan dalam proses demokratisasi memang ada, tugas para pendukung untuk memagari demokratisasi ini.

DPD sebagai lembaga baru yang diatur di dalam UUD 1945 (hasil amandemen) merupakan lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat daerah di tingkat pusat. Adapun latar belakang pembentukannya didasari beberapa alasan, yaitu:¹³⁷

- 1) Memperkuat ikatan-ikatan daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah.
- 3) Meningkatkan percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang.
- 4) Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan antar cabang kekuasaan Negara dan lembaga legislatif itu sendiri.
- 5) Menjaring dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dan lembaga legislatif.

137 Sofwan, *Upaya Peningkatan Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah*. Makalah disampaikan pada acara, *Sosialisasi Tugas dan Wewenang DPD*, Universitas Mataram, 13 Agustus 2005.

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI atas usul Pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR RI yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah presiden dan/atau wakil presiden di beri kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR RI.

Dalam penjabaran itu, terlihat ketidak keseimbangan wewenang DPD RI dalam konteks *impeachment*. Gagasan awal kehadiran DPD RI adalah agar keputusan akhir yang penting diambil oleh kedua kamar. Di sini DPD RI hadir sebagai penyeimbang dalam MPR, karena usulan impeachment bermula dan tangan DPR

Namun, UUD 1945 hanya mengatur persetujuan tentang tata cara pengambilan keputusan di MPR yakni dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dan jumlah anggota yang hadir, tanpa mengatur sebaran kuorum antara DPR RI dan DPD RI.

Sedangkan pada Pasal 22C ayat (2) UUD mengatur:

“Anggota DPD RI tidak boleh lebih dan sepertiga anggota DPR”. Artinya tanpa adanya keseimbangan antara suara DPR RI dan DPD RI, keputusan untuk memecat Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diambil. Bahkan, meski DPD RI tidak hadir pun dalam sidang paripurna MPR RI, DPR RI dapat memecat Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR RI. Cacat mekanisme ini harus diubah, perubahan tersebut agar dapat memperluas kewenangan DPD RI”.

Upaya memperluas kewenangan DPD RI berbicara tentang penguatan kelembagaan, hal ini dapat berarti membawa peran DPD RI agar lebih memadai dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus memenuhi tuntutan dan aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh sebab itu upaya yang terpenting adalah merintis upaya menuju penguatan konstitusi agar fungsi-fungsi, tugas dan kewenangan DPD RI sebagai lembaga perwakilan yang setara dan sederajat dengan DPR RI dapat dicapai.

5. Perubahan Sistem Kelembagaan Negara di Beberapa Negara

Munculnya gelombang liberalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan besar-besaran di seluruh penjuru dunia yang berdampak pada perubahan sistem ketatanegaraan di beberapa negara di dunia. Kemudian di bidang politik, muncul gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia yang sangat kuat di hampir seluruh dunia. Penggambaran yang menyeluruh dan komprehensif mengenai hal ini dapat dibaca dalam tulisan Samuel Huntington dalam tulisannya “*Will More Countries Become Democratic?*” (1984).¹³⁸ Dalam tulisan ini, Huntington menggambarkan adanya tiga gelombang besar demokrasi sejak revolusi Amerika Serikat tahun 1776. Gelombang pertama berlangsung sampai dengan tahun 1922 yang ditandai oleh peristiwa-peristiwa besar di Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman, dan Italia. Setelah itu, gerakan demokratisasi mengalami *backlash* dengan munculnya fasisme, totalitarianisme, dan stalinisme terutama di Jerman (Hitler), Italia (Musolini), dan Rusia (Stalin).

Gelombang kedua terjadi sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, fasisme dan totalitarianisme berhasil dihancurkan, pada saat yang sama muncul pula gelombang dekolonisasi besar-besaran, menumbang imperialisme dan kolonialisme. Karena itu, dikatakan bahwa Perang Dunia II berakhir bukan hanya dengan kemenangan negara pemenangnya sendiri, melainkan dimenangkan oleh ide demokrasi, baik di negara-negara pemenang Perang Dunia Kedua itu sendiri maupun di negara-negara yang kalah perang dan semua negara bekas jajahan di seluruh dunia, terutama di benua Asia dan Afrika.¹³⁹ Namun, gelombang kedua ini mulai terhambat laju perkembangannya sejak tahun 1958 dengan munculnya fenomena rezim *bureaucratic authoritarianism* di mana-mana di seluruh dunia. *Backlash* kedua ini timbul karena dinamika internal

138. Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, yang ditulis untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991.

139. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 231-232.

yang terjadi di masing-masing negara yang baru merdeka yang memerlukan konsolidasi kekuasaan yang tersentralisasi dan terkonsentrasi di pusat-pusat kekuasaan negara.

Gejala otoritarianisme itu berlangsung beberapa dasawarsa, sebelum akhirnya ditembus oleh munculnya gelombang demokrasi ketiga, terutama sejak tahun 1974, yaitu dengan munculnya gelombang gerakan pro demokrasi di Eropa Selatan seperti di Yunani, Spanyol, dan Portugal, dilanjutkan oleh negara-negara Amerika Latin seperti di Brazil dan Argentina. Gelombang ketiga ini berlangsung pula di Asia, seperti di Filipina, Korea Selatan, Thailand, Burma, dan Indonesia. Terakhir, puncaknya gelombang demokrasi melanda pula negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet yang kemudian berubah dari rezim komunis menjadi demokrasi.

Sementara itu, gelombang perubahan di bidang ekonomi juga berlangsung sangat cepat sejak tahun 1970-an. Penggambaran mengenai terjadinya *Mega Trends* seperti yang ditulis oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdene memperlihatkan dengan jelas bagaimana di seluruh dunia, negara-negara *intervensionist* di seluruh dunia dipaksa oleh keadaan untuk mengurangi campur tangannya dalam urusan-urusan bisnis. Sejak tahun 1970, terjadi gelombang privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi besar-besaran di Inggris, di Perancis, di Jerman, di Jepang, dan di Amerika Serikat. Bahkan hampir semua negara di dunia dipaksa oleh keadaan untuk mengadakan privatisasi terhadap badan usaha yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh negara.

Di bidang kebudayaan, yang terjadi juga serupa dengan gelombang perubahan di bidang politik dan ekonomi. Dengan semakin meningkatnya perkembangan teknologi transportasi, komunikasi, telekomunikasi, dan informasi, dunia semakin berubah menjadi satu, dan semua aspek kehidupan mengalami proses globalisasi. Cara berpikir umat manusia dipaksa oleh keadaan mengarah kepada sistem nilai yang serupa. Bahkan, dalam persoalan selera musik, selera, makanan, dan selera berpakaian pun terjadi proses penyeragaman dan hubungan saling pengaruh mempengaruhi antar negara. Sementara itu, sebagai respons

terhadap gejala penyeragaman itu, timbul pula fenomena perlawanan budaya dari berbagai tradisi lokal di setiap negara, sehingga muncul gelombang yang saling bersitegang satu sama lain, antara globalisasi versus lokalisasi, sehingga secara berseloroh melahirkan istilah baru yang dikenal dengan *glokalisasi*.

Perubahan-perubahan itu, pada pokoknya, menuntut respons yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Semakin demokratis dan berorientasi pasar suatu negara, semakin organisasi negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. Dengan perkataan lain, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perlakuan tanggungjawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat.

Jika dibandingkan dengan kecenderungan selama abad ke-20, dan terutama sesudah Perang Dunia Kedua,¹⁴⁰ ketika gagasan *welfare state* atau negara kesejahteraan¹⁴¹ sedang tumbuh sangat populer di dunia, hal ini jelas bertolak belakang. Sebagai akibat kelemahan-kelemahan paham liberalisme dan kapitalisme klasik, pada abad ke-19 muncul paham sosialisme yang sangat populer dan melahirkan doktrin *welfare state* sebagai reaksi terhadap doktrin *nachwachtaersstaat* yang mendalilkan doktrin *the best government is the least government*. Dalam paham negara kesejahteraan, adalah tanggungjawab sosial negara untuk mengurus nasib orang miskin dan yang tak berpunya. Karena itu, negara dituntut berperan lebih, sehingga format kelembagaan

140 Menurut Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, (The Macmillan Press, London and Basingstoke, 1979), hlm. 1.

141 Sekretariat Negara, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995. Bandingkan dengan RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.

organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang lebih luas. Saking luasnya bidang-bidang yang mesti ditangani oleh pemerintahan *welfare state*, maka dalam perkembangannya kemudian muncul sebutan *interventionist state*.¹⁴²

Dalam bentuknya yang paling ekstrem muncul pula rezim negara-negara komunis pada kutub yang sangat kiri. Semua urusan ditangani sendiri oleh birokrasi negara sehingga ruang kebebasan dalam kehidupan masyarakat (*civil society*) menjadi sangat sempit. Akibatnya, birokrasi negara-negara kesejahteraan itu di hampir seluruh dunia mengalami inefisiensi.¹⁴³ Di satu sisi, bentuknya terus berkembang menjadi sangat besar, dan cara kerjanya pun menjadi sangat lamban dan sangat tidak efisien. Di pihak lain, kebebasan warga negara menjadi terkungkung dan ketakutan terus menghantui kehidupan warga negara. Sementara itu, karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika kehidupan nasional, regional, dan internasional yang cenderung berubah sangat dinamis, aneka aspirasi ke arah perubahan meluas pula di setiap negara di dunia, baik di bidang ekonomi maupun politik. Tuntutan aspirasi itu pada pokoknya mengarah kepada aspirasi demokratisasi dan pengurangan peranan negara di semua bidang kehidupan, seperti yang tercermin dalam gelombang ketiga demokratisasi yang digambarkan oleh Samuel P. Huntington tersebut di atas.¹⁴⁴

Dengan adanya tuntutan perkembangan yang demikian itu, negara modern dewasa ini seakan dituntut untuk berpaling kembali ke doktrin lama seperti dalam paham *nachwachtersstaat* abad ke-18 dengan mengidealkan prinsip *the best government is the least government*.¹⁴⁵ Tentu

142 Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*

143 Donald C. Hodges, *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachusetts Press, 1981, hlm. 177.

144 Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, juga dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, *Op. Cit.*, 1991.

145 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 58.

saja, negara modern sekarang tidak mungkin kembali ke masa lalu begitu saja. Dunia terus berkembang. Jarum jam tidak mungkin kembali ke masa lalu. Namun demikian, meskipun negara modern sekarang tidak mungkin lagi kembali ke doktrin abad ke-18, keadaan objektif yang harus dihadapi dewasa ini memang mengharuskan semua pemerintahan negara-negara di dunia melakukan perubahan besar-besaran terhadap format kelembagaan yang diwarisi dari masa lalu. Perubahan dimaksud harus dilakukan untuk merespons kebutuhan nyata secara tepat. Semua negara modern sekarang ini tidak dapat lagi mempertahankan format lama kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahannya yang makin dirasakan tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat.

Semua negara dituntut untuk mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik. Sebagai gambaran, setelah masing-masing melakukan pembaruan tersebut secara besar-besaran sejak dasawarsa 1970-an dan 1980-an, hampir semua negara anggota Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), mengembangkan kebijakan yang sama. Alice Rivlin,¹⁴⁶ dalam laporannya pada tahun 1996 ketika menjabat Director of the U.S. Office of Management and Budget menyatakan bahwa sebagian terbesar dari 24 negara anggota OECD sama-sama menghadapi tekanan fundamental untuk melakukan perubahan, yaitu karena faktor ekonomi global, ketidakpuasan warganegara, dan krisis fiskal. Dalam laporan itu, Alice Rivlin menyatakan bahwa respons yang diberikan oleh hampir semua negara relatif sama, yaitu dengan melakukan tujuh agenda sebagai berikut:

- a. *decentralisation of authority within governmental units and devolution of responsibilities to lower levels of government;*
- b. *a re-examination of what government should both do and pay for, what it should pay for but not do, and what it should neither do nor pay for;*
- c. *downsizing the public service and the privatisation and corporatisation of activities;*

146 David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, A Plume Book, 1997, hlm. 8.

- d. *consideration of more cost-effective ways of delivering services, such as contracting out, market mechanisms, and users charges;*
- e. *“customer orientation, including explicit quality standards for public services“;*
- f. *benchmarking and measuring performance; and*
- g. *reforms designed to simplify regulation and reduce its costs.*

Menurut Laporan OECD yang dikemukakan oleh Alice Rivlin tersebut, untuk menghadapi tantangan ekonomi global dan ketidakpuasan warganegara yang tuntutan kepentingannya terus meningkat, semua negara OECD dipaksa oleh keadaan untuk melakukan serangkaian agenda pembaruan yang bersifat sangat mendasar. Pertama, unit-unit pemerintahan harus mendesentralisasikan kewenangan dan devolusi pertanggung-jawaban ke lapisan pemerintahan yang lebih rendah; Kedua, semua pemerintahan perlu mengadakan penilaian kembali mengenai (i) apa yang pemerintah harus dibiayai dan lakukan oleh pemerintah, (ii) apa yang harus dibiayai tetapi tidak perlu dilakukan sendiri, dan (iii) apa yang tidak perlu dibiayai sendiri dan sekaligus tidak perlu dilakukan sendiri; Ketiga, semua pemerintah perlu memperkecil unit-unit organisasi pelayanan umum, dan memprivatisasikan serta mengkorporatisasikan kegiatan-kegiatan yang sebelumnya ditangani pemerintah. Keempat, semua pemerintahan dianjurkan untuk mengembangkan kebijakan yang pelayanan yang lebih *cost-effective*, seperti kontrak *out-sourcing*, mekanisme percaya, dan biaya konsumen (*users charges*); Kelima, semua pemerintahan berorientasi kepada konsumen, termasuk dalam mengembangkan pelayanan umum dengan kualitas yang pasti; Keenam, melakukan *benchmarking* dan penilaian kinerja yang terukur; dan Ketujuh, mengadakan reformasi atau pembaruan yang didesain untuk menyederhanakan regulasi dan mengurangi biaya-biaya yang tidak efisien¹⁴⁷.

Semua kebijakan tersebut penting dilakukan untuk maksud mengadakan apa yang oleh David Osborne dan Ted Gaebler disebut

147 *Ibid.*

reinventing government.¹⁴⁸ Buku terakhir ini malah sangat terkenal di Indonesia. Sejak pertama diterbitkan, langsung mendapat perhatian masyarakat luas, termasuk di Indonesia. Bahkan sejak tahun 1990-an, buku ini dijadikan standar dalam rangka pendidikan dan pelatihan pejabat tinggi pemerintahan untuk menduduki jabatan eselon 3, eselon 2, dan bahkan eselon 1 yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN). Ide pokoknya adalah untuk menyadarkan penentu kebijakan mengenai bobroknya birokrasi negara yang diwarisi dari masa lalu, dan memperkenalkan ke dalam dunia birokrasi itu sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien, seperti yang lazim dipraktikkan di dunia usaha dan di kalangan para *entrepreneurs*.

Mengiringi, melanjutkan, dan bahkan mendahului buku David Osborne dan Ted Gaebler ini bahkan banyak lagi buku-buku lain yang mengkritik kinerja birokrasi negara modern yang dianggap tidak efisien.¹⁴⁹ Misalnya, seorang psikolog sosial, Warren G. Bennis, menggambarkan dalam tulisannya "*The Coming Death of Bureaucracy*" (1966)¹⁵⁰ bahwa *bureaucracy has become obsolete*. Untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Dalam studi yang dilakukan Gerry Stoker terhadap pemerintah lokal Inggris, misalnya, ditemukan kenyataan bahwa:¹⁵¹

"Prior to the reorganisation in 1972-4, local authorities worked through a variety of joint committees and boards to achieve economies of scale in service provision (for example in bus operation); to undertake the joint

148 David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992. hlm. 7.

149 David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992; dan David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, A Plume Book, 1997.

150 Warren G. Bennis, *The Coming Death of Bureaucracy*, *Think*, Nov-Dec 1966, hlm. 30-35.

151 Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hlm. 60-61.

management of a shared facility (for example, a crematorium); or to plan transport and land-use policies across a number of authorities (Flynn and Leach, 1984)¹⁵². Central government too created a number of powerful single-purpose agencies including Regional Hospital Boards (and later in 1974, Area and Regional Health Authorities);”

Di Inggris, gejala perkembangan organisasi *non-elected agencies* ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintahan lokal di Inggris sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joint committees, boards*, dan sebagainya untuk tujuan mencapai prinsip *economies of scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum. Misalnya, dalam pengoperasian transportasi bus umum, dibentuk kelembagaan tersendiri yang disebut *board* atau *authority*.

Pemerintah Inggris menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik. Misalnya, pada mulanya dibentuk *Regional Hospital Board* dan kemudian pada tahun 1974 menjadi *Area and Regional Health Authorities*. *New Town Development Corporation* juga dibentuk untuk maksud menyukseskan program yang diharapkan akan menghubungkan kota-kota satelit di sekitar kota-kota metropolitan seperti London dan lain-lain. Demikian pula untuk program pembangunan perdesaan, dibentuk pula badan-badan otoritas yang khusus menangani *Rural Development Agencies* di daerah-daerah Mid-Wales dan the Scottish Highlands.

Perkembangan yang terjadi di negara-negara lain kurang lebih juga sama dengan apa yang terjadi di Inggris. Sebabnya ialah karena berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya berbagai perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien,

152 N. Flynn, and S. Leach, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*, Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984. hlm. 102.

baik di tingkat nasional atau pusat maupun di tingkat daerah atau lokal. Perubahan-perubahan itu, terutama terjadi pada *non-elected agencies* yang dapat dilakukan secara lebih fleksibel dibandingkan dengan *elect-ed agencies* seperti parlemen. Tujuannya tidak lain adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi agar pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar efektif. Untuk itu, birokrasi dituntut berubah menjadi *slimming down bureaucracies*¹⁵³ yang pada intinya diliberalisasikan sedemikian rupa untuk memenuhi tuntutan perkembangan di era liberalisme baru.

Di berbagai negara juga terbentuk berbagai organisasi atau lembaga yang disebut dengan rupa-rupa istilah seperti dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Namun, dalam pengalaman di banyak negara, tujuan yang mulia untuk efisiensi dan efektifitas pelayanan umum (*public services*) tidak selalu berlangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu, kita perlu belajar dari kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai negara, sehingga kecenderungan untuk latah di negara-negara sedang berkembang untuk meniru negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu. Bentuk-bentuk organisasi, dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

- a. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
- b. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
- c. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
- d. Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
- e. Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
- f. Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*.

153 Stephen P. Robbins, *Op.Cit.*, hlm. 322.

Ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies*, *single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya kuasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur (*regulator*), tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Di antaranya, ada pula lembaga-lembaga yang hanya bersifat *Ad Hoc* atau tidak permanen. Badan-badan atau lembaga-lembaga yang bersifat *Ad Hoc* itu, betapapun, menurut John Alder, tetap dapat disebut memiliki alasan pembenaran konstitusionalnya sendiri (*constitutional justification*). Menurut¹⁵⁴,

“Ad hoc bodies can equally be used as a method of dispersing power or as a method of concentrating power in the hands of central government nominees without the safeguard of parliamentary or democratic accountability. The extent of governmental control can be manipulated according to the particular circumstances.”

154 Alder and English, *Op., Cit.*, hlm. 225.

Lembaga-lembaga negara yang bersifat *Ad Hoc* itu di Inggris, menurut Sir Ivor Jennings,¹⁵⁵ biasanya dibentuk karena salah satu dari lima alasan utama (*five main reasons*), yaitu:

- a. *The need to provide cultural or personal services supposedly free from the risk of political interference.* Berkembangnya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya atau pelayanan yang bersifat personal yang diidealkan bebas dari risiko campur tangan politik, seperti misalnya The BBC (British Broadcasting Corporation);
- b. *The desirability of non-political regulation of markets.* Adanya keinginan untuk mengatur dinamika pasar yang sama sekali bersifat non-politik, seperti misalnya *Milk Marketing Boards*;
- c. *The regulation of independent professions such as medicine and the law.* Keperluan mengatur profesi-profesi yang bersifat independen seperti di bidang hukum kedokteran;
- d. *The provisions of technical services.* Kebutuhan untuk mengadakan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis (*technical services*) seperti antara lain dengan dibentuknya komisi, The Forestry Commission;
- e. *The creation of informal judicial machinery for settling disputes.* Terbentuknya berbagai institusi yang berfungsi sebagai alat perlengkapan yang bersifat semi-yudisial untuk menyelesaikan berbagai sengketa di luar peradilan sebagai '*alternative dispute resolution*' (ADR).

Kelima alasan tersebut ditambah oleh John Alder dengan alasan keenam, yaitu adanya ide bahwa *public ownership of key sectors of the economy is desirable in itself*.¹⁵⁶ Pemilikan oleh publik di bidang-bidang ekonomi atau sektor-sektor tertentu dianggap lebih tepat diorganisasikan dalam wadah organisasi tersendiri, seperti yang banyak dikembangkan akhir-akhir ini, misalnya dengan ide Badan Hukum Milik Negara (BHMN).

155 Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, London, 1997, hlm.76-76.

156 John Alder and Peter English, *Op.Cit.*, hlm. 225.

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencíes*, *institutions* atau *establishment*, dan *quango's* (*quasi autonomous NGO's*). Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, secara sederhana juga dibedakan adanya tiga tipe utama lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat khusus tersebut (*three main types of specialized administration*), yaitu:

- a. *Regulatory and monitoring bodies* (badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantuan);
- b. *Those responsible for the management of public services* (badan-badan yang bertanggungjawab melakukan pengelolaan pelayanan umum); and
- c. *Those engaged in productive activities* (badan-badan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi).¹⁵⁷

Dari pengalaman di berbagai negara, dapat diketahui bahwa semua bentuk organisasi, badan, dewan, komisi, otorita, dan *agencies* yang dikemukakan di atas tumbuh begitu saja bagaikan cendawan di musim hujan. Ketika ide pembaruan kelembagaan diterima sebagai pendapat umum, maka di mana di semua lini dan semua bidang, orang berusaha untuk menerapkan ide pembentukan lembaga dan organisasi-organisasi baru itu dengan idealisme, yaitu untuk modernisasi dan pembaruan menuju efisiensi dan efektifitas pelayanan. Akan tetapi, yang menjadi masalah ialah, proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh cepat tanpa didasarkan atas desain yang matang dan komprehensif.

Timbulnya ide demi ide bersifat sangat reaktif, sektoral, dan bersifat dadakan, tetapi dibungkus oleh idealisme dan heroisme yang tinggi. Ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberi kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang.

157 Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, 1998, hlm. 280.

Oleh karena itu, tren pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh penciutan peran birokrasi yang besar.

Upaya untuk melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang dikemukakan oleh Stephen P. Robbins,¹⁵⁸ belum lagi berhasil dilakukan, lembaga-lembaga baru yang demikian banyak malah sudah dibentuk di mana-mana. Akibatnya, bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *Ad Hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dengan perkataan lain, pengalaman praktik di banyak negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut, yang akan dihasilkan bukanlah efisiensi, tetapi malah semakin inefisien dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisienkan pelayanan umum (*public services*). Apalagi, jika negara-negara yang sedang berkembang dipimpin oleh mereka yang mengidap penyakit *inferiority complex* yang mudah kagum untuk meniru begitu saja apa yang dipraktikkan di negara maju tanpa kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia yang datang dari dunia lain itu.

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dan di semua sektor, selama sepuluh tahun terakhir dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi, dengan adanya

158 Stephen P. Robbins, *Op.Cit.*, hlm. 322.

perubahan UUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil empat rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktik, kita mendapati bahwa ide-ide dan rancangan-rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja pada setiap waktu dan pada setiap sektor, maka dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang menyeluruh, persis seperti pengalaman yang terjadi di banyak negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiensi seperti yang diharapkan. Karena itu, di masa transisi sejak tahun 1998, sebaiknya bangsa kita melakukan konsolidasi kelembagaan besar-besaran dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara kita sesuai dengan amanat UUD 1945.

Seorang ahli konstitusi yang pernah turut serta dalam pembuatan beberapa konstitusi dari bekas jajahan Inggris di Asia Tenggara yaitu Sir Ivor Jennings, dalam bukunya yang berjudul *The Law and Constitution*, membantah pendapat Montesquieu yang dinamakan *Trias Politica* itu dengan mengatakan: "Juga dalam konstitusi abad XVIII dari Kerajaan Inggris pemisahan kekuasaan itu tidak tercantum".

Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiel dan dalam arti formal. Adapun yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiel ialah pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kewarganegaraan yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.

Ismail Sunny dalam bukunya yang berjudul *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* mengambil kesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiel sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan), sedangkan dalam arti formal sebaiknya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan).

Undang-Undang Dasar 1945 membagi dalam pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap kelengkapan negara yang tiga itu, tetapi dengan tidak menekankan kepada pemisahannya. Dengan demikian, UUD 1945 tidak menganut pemisahan dalam arti materiel (*separation of power*), akan tetapi UUD 1945 mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal (*division of power*) oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil.

6. Lembaga-Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD NRI 1945

Dalam naskah Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum Perubahan adalah sebagai berikut:

- a. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum.
- b. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional.
- c. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis.
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- f. Menteri Negara ialah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- g. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa MPR adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi. MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan penjelmaan dari pemegang kedaulatan, yaitu seluruh rakyat Indonesia. MPR kemudian mengangkat Presiden dan melimpahkan kewenangan melaksanakan kehendak rakyat kepada Presiden yang dalam hal ini juga disebut sebagai mandataris MPR. Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dan dengan kata lain, Presiden menyalurkan sebagian kekuasaannya kepada para menteri.

Berdasarkan tujuh karakteristik pemerintahan dalam Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum perubahan yang telah diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa untuk menentukan sistem pemerintahan

yang dianut Negara Indonesia adalah hal yang sulit. Jabatan kepala pemerintahan yang dipegang oleh Presiden merupakan salah satu karakteristik dari sistem presidensial, namun adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai parlemen menunjukkan bahwa sistem parlementer pun turut diadopsi oleh negara ini. Melihat keadaan bahwa segala aktivitas lembaga dalam penyelenggaraan negara bermuara pada MPR serta penetapan kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR.

Di samping MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, kelima buah lembaga negara lainnya disebut sebagai Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, yaitu:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yaitu lembaga yang memegang kekuasaan legislatif.
- b. Presiden, yaitu selaku pemegang kekuasaan eksekutif.
- c. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yaitu lembaga yang memegang kekuasaan eksaminatif.
- d. Dewan Pertimbangan Agung (DPA), yaitu lembaga yang memegang kekuasaan konsultatif.
- e. Mahkamah Agung (MA), yaitu lembaga yang memegang kekuasaan yudikatif.

Dengan demikian Praktik ketatanegaraan di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru dianggap sebagai pemerintahan sewenang-wenang, tidak demokratis, dan tidak menjunjung tinggi hukum. Dengan menggunakan berbagai perangkat hukum dan bermacam-macam peralatan politik (supra struktur dan infra struktur), dalam kenyataan, kekuasaan negara berada dan dijalankan berdasarkan kehendak atau semata-mata mengikuti keinginan satu orang.

Di Indonesia, dapat disimpulkan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia, yang ada dan dilaksanakan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Hal ini menunjukkan bahwa di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dan bukan pemisahan kekuasaan.

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau 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 (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Selama ini, UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam kenyataan, alat-alat kelengkapan organisasi negara tidak hanya terbatas pada tiga cabang. Di Indonesia didapati alat-alat kelengkapan negara yang lain yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), bahkan pernah ada Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Semua alat-alat kelengkapan ini menjalankan juga fungsi membuat, menjalankan dan menegakkan hukum atau undang-undang, di samping alat-alat kelengkapan negara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dalam sistem yang lama, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Akan tetapi, dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para

perumus Perubahan UUD seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Anutan prinsip pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan dan hubungan antar lembaga negara secara keseluruhan.

BAB III

KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

A. Analisis Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Sebelum masuk pada uraian terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, terlebih dahulu penulis akan menguraikan dan memberikan batasan apakah yang dimaksud dengan kewenangan tersebut. Dalam berbagai literatur, diketahui bahwa istilah kewenangan sesungguhnya sering menjadi padanan kata dari beberapa istilah lainnya seperti istilah *authority*, *gezag*, atau *yuridiksi*. Oleh karena itu ketika membicarakan tiga istilah tersebut maka sesungguhnya yang dibicarakan adalah masalah kewenangan.

Lebih jauh, apabila ditelusuri secara etimologis, istilah kewenangan sesungguhnya berasal dari istilah wewenang, yang merupakan padanan kata dari istilah *competence* atau *bevoegheid*. S.F. Marbun,¹⁵⁹ memberikan pengertian kewenangan (*authority* atau *gezag*) sebagai kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal

159 S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. 1997, hlm. 154

dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang (*competence* atau *bevoegheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Oleh karena itu **S.F. Marbun**,¹⁶⁰ berpandangan bahwa yang dimaksud dengan wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan oleh **S.F. Marbun** di atas, maka dapat dimaknai bahwa kewenangan sesungguhnya merupakan kekuasaan yang diformalkan, sedangkan bidang tertentu dari kekuasaan yang diformalkan tersebut, itulah yang disebut dengan wewenang. Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa suatu lembaga, badan, atau organ akan mempunyai kewenangan apabila lembaga, badan, atau organ tersebut memiliki kekuasaan yang telah diformalkan. Bentuk formal yang demikian tersebut, meskipun tidak dinyatakan oleh **S.F. Marbun** seperti apa, tetapi dapat ditafsirkan bahwa dinyatakan formal di sini adalah ketika kekuasaan tersebut telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain **S.F. Marbun**, ahli hukum lainnya, yaitu **Soerjono Soekanto** juga memberikan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan wewenang dan kekuasaan. Secara gramatikal, **Soerjono Soekanto**,¹⁶¹ membedakan arti antara istilah kekuasaan dan wewenang (*authority*). Menurutnya setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, kekuasaan tergantung dari hubungan antara yang berkuasa dan yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain yang menerima pengaruh itu dengan rela atau karena terpaksa. Sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

160 *Ibid*

161 Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. 1988, hlm. 79-80

Berdasarkan pandangan **Soerjono Soekanto** di atas, terlihat bahwa perbedaan antara kekuasaan dan wewenang adalah terletak pada kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain. Apabila kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain tersebut mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat maka dikategorikan sebagai wewenang, sebaliknya kekuasaan tidak tergantung apakah mendapat dukungan atau pengakuan dari masyarakat atau tidak, sepanjang mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain baik didasarkan atas dukungan atau karena terpaksa, maka kemampuan tersebut adalah kekuasaan. Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa dalam batasan pengertian kekuasaan dan wewenang yang dikemukakan oleh **Soerjono Soekanto** ini, maka wewenang merupakan kekuasaan, sedangkan kekuasaan belum tentu termasuk dalam kategori wewenang.

Perbedaan antara istilah kekuasaan dan wewenang juga dikemukakan oleh **Bagir Manan**. Menurut **Bagir Manan**,¹⁶² kekuasaan atau *macht* adalah tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan mengambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Oleh karena itu terlihat bahwa pada kekuasaan terkandung adanya unsur kebebasan yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan tersebut, untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan pada tataran wewenang, pemegang kewenangan tidak hanya diberikan hak untuk berbuat tetapi juga diberikan kewajiban untuk berbuat.

Mengikuti pandangan yang dikemukakan oleh **Soerjono Soekanto** dan **Bagir Manan** tersebut di atas, maka dapat dimaknai bahwa pada kekuasaan, adanya kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain baik didasarkan atas dukungan atau karena terpaksa, sesungguhnya memberikan makna bahwa badan, lembaga, atau organ yang mempunyai kekuasaan tersebut mempunyai hak apakah akan berbuat atau tidak

162 Bagir Manan. *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang. FH UNPAD. Bandung. 13 Mei 2000, hlm. 1-2

berbuat atas kekuasaan yang dimilikinya tersebut. Sebaliknya karena wewenang timbul dari adanya pengakuan atau dukungan dari masyarakat kepada badan, lembaga, atau organ untuk mempengaruhi masyarakat tersebut, maka pada wewenang, badan, lembaga, atau organ selain diberikan hak juga melekat kewajiban sebagai bentuk atau timbal balik dari adanya pengakuan atau dukungan dari masyarakat yang dipengaruhi olehnya tersebut.

Suatu badan, lembaga, atau organ yang hanya diberikan hak, maka badan, lembaga, atau organ tersebut dikategorikan memiliki kekuasaan. Sedangkan badan, lembaga, atau organ yang tidak hanya diberikan hak tetapi juga melekat kewajiban maka badan, lembaga, atau organ tersebut dikategorikan memiliki kewenangan. Pertanyaannya adalah apakah yang dimaksud dengan hak dan kewajiban tersebut? Menurut **Nicolai**, hak dan kewajiban tersebut dapat mengandung arti sebagai berikut:¹⁶³

“Een recht houdt in de (rechten gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of n ate laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of n ate laten”.

Pandangan dari **Nicolai** di atas menunjukkan bahwa hak sesungguhnya mengandung makna adanya unsur kebebasan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu atau menuntut pihak lain untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kewajiban mengandung makna suatu keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Ahli hukum lainnya yaitu **Mochtar Kusumaatmadja** dan **Arief Sidharta** juga memberikan batasan pengertian antara hak dan kewajiban tersebut. Menurut **Mochtar Kusumaatmadja** dan **Arief Sidharta**,¹⁶⁴ hak pada dasarnya berintikan kebebasan untuk melakukan atau tidak

163 Nicolai. P. & Oliver. B.K. *Bestuursrecht*. Amsterdam. 1994. p. 4

164 Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung. 2000, hlm. 90

melakukan sesuatu berkenaan dengan sesuatu atau terhadap subjek hukum tertentu atau semua subjek hukum tanpa halangan atau gangguan dari pihak mana pun, dan kebebasan tersebut memiliki landasan hukum (diakui atau diberikan oleh hukum) dan karena itu dilindungi oleh hukum. Sedangkan kewajiban pada dasarnya adalah keharusan (yang diperintahkan atau ditetapkan oleh hukum) untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan tertentu, yang jika tidak dipenuhi akan menimbulkan akibat hukum tertentu bagi pembeban kewajiban tersebut.

Adanya penekanan pada kebebasan dan keharusan di atas, menunjukkan bahwa hak sesungguhnya bertumpu pada adanya kebebasan, sedangkan kewajiban bertumpu pada adanya keharusan. Oleh karena itu, pada kekuasaan penekanannya hanya memiliki hak tanpa dibebankan adanya kewajiban, sebaliknya pada kewenangan penekanannya tidak hanya memiliki hak tapi juga dibebankan atas kewajiban.

Apabila kewenangan mengandung unsur hak dan kewajiban, pertanyaannya adalah bagaimanakah menentukan batasan kewenangan yang dimiliki oleh suatu badan, lembaga, atau organ? Atau dengan kata lain dari manakah sumber lahirnya kewenangan yang dimiliki oleh badan, lembaga, atau organ tersebut. Terhadap pertanyaan tersebut di atas, secara teoretis diketahui bahwa sumber kewenangan sesungguhnya dapat lahir dari atribusi, delegasi, dan mandat.

Menurut **S.F. Marbun**,¹⁶⁵ atribusi mengandung arti adanya pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada Pemerintah, di mana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh Pemerintah. Dengan adanya pemberian wewenang itu berarti tindakan Pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen, yang kemudian dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

165 S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. 1997, hlm. 158

Sumber wewenang atribusi dapat dibedakan asalnya, yakni yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat Pusat dan dari pemerintahan di tingkat Daerah. Atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat Pusat, bersumber dari Majelis Permusyawaratan Rakyat berupa Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat lainnya, dan bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Pemerintah berupa Undang-Undang. Sedangkan atribusi yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat Daerah, bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah di Daerah berupa Peraturan Daerah.¹⁶⁶

Berdasarkan batasan di atas terlihat bahwa adanya kewenangan yang lahir dari atribusi menunjukkan bahwa kewenangan tersebut adalah wewenang yang baru, sedangkan pada delegasi dan mandat penekanannya yaitu pada pelimpahan wewenang dari suatu badan atau pejabat tata usaha negara yang satu kepada badan atau pejabat tata usaha negara lainnya dalam lingkungan pemerintahan (eksekutif). Oleh karena itu wewenang yang ada pada delegasi dan mandat tersebut bukan merupakan wewenang yang baru, tetapi merupakan wewenang yang sebelumnya dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara (yang bersumber dari atribusi) untuk kemudian dilimpahkan kepada suatu badan atau pejabat tata usaha negara lainnya.

Terhadap pelimpahan wewenang yang dilakukan melalui delegasi, badan atau pejabat tata usaha negara yang melimpahkan wewenang delegasi tersebut disebut dengan *delegans* dan yang menerimanya disebut dengan *delegataris*. Terhadap pelimpahan wewenang yang dilakukan melalui mandat, maka yang melimpahkan wewenang mandat tersebut disebut dengan *mandans* dan yang menerimanya disebut dengan *mandataris*.

S.F. Marbun, membedakan antara pelimpahan wewenang melalui delegasi dan mandat ini yaitu didasarkan atas prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya, serta kemungkinan

166 *Ibid*, hlm. 159

dipergunakan kembalinya wewenang-wewenang itu. Ditinjau dari prosedur pelimpahannya, pada delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada mandat pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas.¹⁶⁷

Ditinjau dari segi tanggung-jawab dan tanggung-gugatnya, pada delegasi tanggung-jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada *delegataris*, sedangkan pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). Pembeda yang terakhir yaitu ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*, sedangkan pada mandat pemberi wewenang mandat (*mandans*) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.¹⁶⁸

Pada akhirnya, berdasarkan pada pengertian kewenangan dan sumber kewenangan di atas, berikut di bawah ini penulis akan menguraikan tentang kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Apabila mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945, diketahui bahwa secara tegas tidak disebutkan adanya kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah ini. Namun demikian, apabila mengacu pada pengertian kewenangan sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dinyatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah ini dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah diatur pada Pasal 22 D ayat (1) sampai dengan ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, yang menyebutkan bahwa:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan

167 *Ibid*

168 *Ibid*, hlm. 160, lihat juga Philipus M. Hadjon. *Fungsi Normatif Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Pidato Guru Besar. 10 Oktober 1994. UNAIR. Surabaya, hlm. 8

- dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Mencermati ketentuan pasal di atas, terlihat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah bersumber langsung dari Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu tiga ayat yang terdapat dalam Pasal 22 D tersebut dapat dinyatakan sebagai sumber lahirnya kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Dikaitkan dengan sumber lahirnya kewenangan sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur menurut Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, dapat dinyatakan bersifat atribusi.

Terhadap ayat (1) dari ketentuan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, dapat dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah

mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dapat dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai dua kewenangan, yaitu *pertama*, kewenangan untuk ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan *kedua*, yaitu kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Terhadap Pasal 22 D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, diketahui bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, untuk kemudian menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

B. Kewenangan-Kewenangan yang Melekat pada Dewan Perwakilan Daerah

Proses amandemen UUD 1945 telah melahirkan beberapa lembaga negara baru sebagai konsekuensi pelaksanaan demokrasi dalam kerangka penciptaan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk sebagai pemenuhan keterwakilan

aspirasi daerah dalam tatanan pembentukan kebijakan di tingkat pusat. Pasal 22D UUD 1945 telah menyebutkan kewenangan DPD di bidang legislasi yakni pengajuan RUU tertentu, ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah terhadap penyusunan RUU tertentu, pemberian pandangan dan pendapat terhadap RUU tertentu, pemberian pertimbangan terhadap RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta pengawasan terhadap pelaksanaan UU tertentu, secara sederhana kewenangan terbatas Dewan Perwakilan Daerah yang dimiliki yaitu;

1. Mengajukan rancangan undang-undang;
2. Membahas rancangan undang-undang;
3. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang; dan
4. Melaksanakan pengawasan¹⁶⁹ atas pelaksanaan undang-undang.

UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) telah menjelaskan lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan DPD, namun beberapa ketentuan yang tercantum dalam UU MD3 dinilai belum secara maksimal mengejawantahkan kewenangan DPD sebagaimana UUD 1945 hal ini diperkuat dengan adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah mengembalikan kewenangan DPD dalam pemenuhan fungsi legislasinya sebagaimana

169 Secara teoretis pengawasan ini dapat bersifat yuridis (hukum), politis, dan yang bersifat administratif. Bagaimana halnya dengan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah? Merunut pada ketentuan Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945, tidak disebutkan secara jelas sifat dari pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah ini. Namun demikian, apabila bertitik tolak dari ketentuan pasal tersebut yang menyatakan bahwa hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti, maka dapat diidentifikasi bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya cenderung bersifat politis, yaitu hanya menilai apakah pelaksanaan undang-undang telah berjalan sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau diatur atau tidak, untuk kemudian dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang secara kelembagaan juga merupakan lembaga politik.

diatur dalam UUD 1945. Namun demikian, UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (UU MD3) yang terbit pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan menggantikan UU No. 27 Tahun 2009, tetap saja memuat ketentuan Pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU MD3 nyata-nyata tidak menghargai putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tersebut.

Pembatasan-pembatasan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut, terlihat dari:

1. Terhadap kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah tidak sepenuhnya mempunyai kewenangan untuk mengajukan setiap rancangan undang-undang. Ketentuan Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, selain memberikan lahirnya kewenangan tersebut juga sekaligus membatasi kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut, dalam hal ini pengajuan rancangan undang-undang adalah terbatas hanya pada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Mencermati pembatasan terhadap kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tersebut, pertanyaannya adalah tepatkah diberikan pembatasan tersebut?
2. Terhadap kewenangan untuk ikut membahas rancangan undang-undang, Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tidak hanya memberikan kewenangan tersebut semata, tetapi sekaligus juga memberikan pembatasan terhadap kewenangan tersebut, yaitu dalam hal ini hanya terbatas untuk ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sama halnya dengan pertanyaan untuk pembatasan kewenangan sebelumnya, tepatkah diberikan pembatasan terhadap kewenangan untuk ikut membahas rancangan undang-undang ini?

3. Terhadap kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang, Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, selain memberikan dasar kewenangan tersebut, juga memberikan pembatasan atas kewenangan tersebut, yaitu terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Adanya pembatasan-pembatasan tersebut, pertanyaan yang juga muncul adalah apakah tepat adanya pembatasan terhadap kewenangan tersebut?
4. Terhadap kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, Pasal 22 D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sama halnya dengan pengaturan kewenangan sebelumnya, juga memberikan pembatasan-pembatasan yaitu dalam hal ini terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Pertanyaan yang muncul, mencermati pembatasan-pembatasan tersebut adalah tepatkah diatur tentang pembatasan tersebut terhadap kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut?

Atas pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, untuk menjawabnya ada baiknya terlebih dahulu penulis menguraikan status dan kedudukan dari Dewan Perwakilan Daerah ini.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya,¹⁷⁰ diketahui bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini adalah dalam rangka dapat

170 Bab III. A. Latar Belakang Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah

menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat Pusat. Hal yang demikian tersebut terlihat dari pandangan Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya didasarkan atas pertimbangan teoretis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoretis tersebut adalah dalam rangka:¹⁷¹

1. Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri;
2. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Selain pertimbangan teoretis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka:¹⁷²

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah;
3. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional;
4. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Beberapa kalangan ahli lainnya¹⁷³ juga mengemukakan pandangan tentang latar belakang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Namun demikian setidaknya dapat ditarik benang merah bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini adalah dalam rangka untuk menampung dan menyalurkan aspirasi-aspirasi dan

171 Loc.cit hal 74

172 *Ibid*

173 Lihat pandangan Ginandjar Kartasasmita, Sri Soemantri M., Mohammad Fajrul Falakh, Solly Lubis, *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia*, Theo L. Sambuaga, I Dewa Gde Palguna, yang telah penulis uraikan pada Bab III. A. Latar Belakang Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah.

kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat. Sehingga dengan adanya saluran kelembagaan yang jelas tersebut diharapkan akan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa di Indonesia ini.

Mengikuti pandangan di atas, maka jelas menunjukkan posisi penting yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Secara tidak langsung juga dapat dinyatakan bahwa sesungguhnya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini yang dianggap sebagai badan yang dapat mewakili aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat, menunjukkan adanya kehendak untuk membentuk suatu sistem perwakilan yang baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Apabila secara teoretis dan praktis dikenal adanya sistem perwakilan yang terbagi dalam sistem unikameral dan bikameral. Maka lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya menunjukkan adanya kecenderungan bahwa sistem perwakilan yang dikehendaki pasca Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, adalah mengarah pada sistem bikameral. Apakah memang hal tersebut yang dikehendaki dan terjadi sesuai dengan kewenangan yang diberikan dan dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut?

Penulis menilai bahwa dengan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah yang dianggap secara jelas merupakan lembaga perwakilan yang bertujuan untuk mewakili aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah, maka sesungguhnya sistem perwakilan di Indonesia telah mengarah pada sistem bikameral. Artinya posisi dan kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah sudah seharusnya secara teoretis mengikuti apa yang seharusnya melekat dalam kedudukannya sebagai salah satu badan perwakilan. Apabila mengikuti sistem bikameral yang ada dan terjadi dalam praktik penyelenggaraan negara di Amerika Serikat, maka Dewan Perwakilan Daerah ini adalah dikenal dengan *Senate* yang merupakan perwakilan dari negara bagian, sedangkan di Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah ini adalah merupakan perwakilan bagi daerah-daerah propinsi yang ada di Indonesia. Hal yang demikian ini jelas menunjukkan bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah menyebabkan

kecenderungan sistem perwakilan yang dianut di Indonesia adalah sistem bikameral. Apakah hal tersebut dimungkinkan untuk diterima mengingat bentuk negara yang dianut di Indonesia merupakan negara kesatuan? Bukankah sistem perwakilan melalui sistem bikameral tersebut biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri?

Dalam tataran praktis, memang pada mulanya tujuan dibentuknya sistem bikameral dalam suatu negara sesungguhnya selalu dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi dalam negara federal tersebut. Namun demikian dalam perkembangannya bersamaan dengan terjadinya kecenderungan tuntutan ke arah desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan, maka sistem bikameral ini juga dipraktikkan dalam bentuk negara kesatuan. Menurut **Jimly Asshiddiqie**,¹⁷⁴ ada dua alasan utama yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bikameral ini, yaitu:

1. Adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis*);
2. Keinginan untuk membuat sistem pemerintahan yang benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (*smooth*) melalui apa yang disebut "*revising chamber*" untuk memelihara "*a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber*."

Alasan yang kedua di atas, biasa disebut dengan sistem "*double check*", yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat. Akan tetapi syaratnya jelas bahwa keanggotaan kedua kamar parlemen tersebut benar-benar mewakili aspirasi yang berbeda satu sama lain, sehingga

174 Jimly Asshiddiqi. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*. Konstitusi Press. Jakarta. Hlm. 22

kedua kamar benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat.¹⁷⁵ Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa pilihan terhadap sistem bikameral tersebut pada saat ini tidak berpengaruh atau tidak ditentukan apakah bentuk negara yang dianut merupakan bentuk negara federal atau bukan. Artinya meskipun pada awalnya sistem bikameral tersebut pada awalnya muncul pada bentuk negara federal, namun demikian dalam perkembangannya saat ini, dengan didasarkan atas kedua alasan di atas, dalam negara yang berbentuk negara kesatuan, sistem bikameral tersebut dimungkinkan untuk dianut atau dipilih dalam menentukan sistem perwakilan atas Negara tersebut.

Lebih lanjut berkaitan dengan sistem bikameral yang dianut tersebut, apakah memungkinkan dalam sistem bikameral tersebut, badan perwakilan yang mewakili kepentingan-kepentingan daerah diberikan kewenangan yang tidak sama besar dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh "kamar" lainnya? Apakah sistem bikameral menghendaki atau mengharuskan adanya keseimbangan kewenangan dari dua badan perwakilan yang ada? Bagaimana halnya apabila tidak ditemukan keseimbangan kewenangan dari dua badan perwakilan yang ada, apakah masih tetap dapat dinyatakan sebagai sistem bikameral?

Terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, penulis menilai bahwa penentuan sistem bikameral tersebut tidak tergantung pada seimbang atau tidak seimbangnya kewenangan dari badan atau kamar yang ada dalam sistem perwakilan tersebut. Penentuan sistem bikameral tersebut adalah tergantung apakah dalam negara tersebut dianut atau terdapat dua badan atau kamar yang secara masing-masing merupakan lembaga perwakilan atau tidak. Apabila terdapat dua badan atau kamar maka sistem perwakilan yang dianut pada negara tersebut adalah sistem bikameral, sebaliknya apabila hanya mengenal satu badan atau kamar saja, maka disebut dengan sistem unikameral.

Masalah keseimbangan kewenangan sebagaimana yang telah penulis uraikan di atas, jelas bukan dasar penentu dalam mengidentifikasi

sistem perwakilan yang dianut atau berlaku. Sangat dimungkinkan dalam sistem bikameral tersebut tidak ditemukan keseimbangan kewenangan yang dimiliki oleh dua badan atau kamar yang ada. Dalam praktiknya, mengikuti pandangan yang dikemukakan oleh **Lijphart**, yang menggolongkan adanya tiga kelompok negara yang menerapkan sistem bikameral, diketahui bahwa terdapat tiga bentuk sistem bikameral tersebut, yaitu:¹⁷⁶

1. *Strong bicameralism* (seperti Australia, Jerman, Swiss, dan Amerika Serikat);
2. *Weak bicameralism* (seperti Belgia, Itali, Jepang, Belanda, Kanada, Perancis, dan Inggris);
3. *Insignificant bicameralism* (seperti Austria dan Irlandia).

Pada bentuk *strong bicameralism* atau sistem dua kamar murni, menurut **Sri Soemantri**,¹⁷⁷ kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh majelis pertama harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai majelis kedua). Majelis kedua ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disepakati kamar pertama. Dengan demikian, kalau majelis pertama memiliki hak amandemen, majelis kedua ini tidak mempunyai hak amandemen. Secara tegas apabila dibandingkan sistem bikameral yang ada tersebut, terlihat perbedaan sebagai berikut:¹⁷⁸

1. Sistem bikameral murni atau kuat (*strong bicameralism*), yaitu memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

176 Satya Arinanto. *Setelah MPR Menjadi Bikameral*. Opini. Kompas. Tanggal 9 Agustus 2002

177 PSHK Indonesia. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. *Op.cit*, hlm. 34

178 Ginandjar Kartasasmita. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Latar Belakang dan Masalah*. Paparan dan Makalah Wakil Ketua MPR-RI dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009, Jakarta, 21 Juni 2004

- a. Kedua “kamar” dalam lembaga legislatif mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang sama atau hampir sama, baik dalam proses pembahasan maupun dalam proses pengambilan keputusan;
 - b. Dalam sistem ini, pembuatan undang-undang bisa dimulai dari majelis yang mana saja dan proses pembahasannya harus mempertimbangkan suara kedua majelis dalam kedudukan yang sama sebelum bisa disahkan;
 - c. Aturan yang sama berlaku untuk pelaksanaan dalam wewenang lainnya, misalnya pengawasan.
2. Sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*), yaitu memiliki ciri-ciri sebagai berikut:
- a. Kedudukan salah satu “kamar” dalam lembaga legislatif lebih tinggi dibanding yang lain;
 - b. “Kamar” yang lebih kuat biasanya disebut Majelis Rendah (*Lower House/Diet*), sedangkan “kamar” yang mempunyai kekuasaan legislatif terbatas sering disebut Majelis Tinggi (*Upper House/Senate*).

Berdasarkan ciri-ciri tersebut di atas, maka dapat diidentifikasi bahwa apabila dalam pengaturan sistem bikameral yang terjadi dalam suatu negara terdapat ketidakseimbangan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing kamar, maka sistem bikameral yang dianut di negara tersebut dapat dinyatakan sebagai sistem bikameral lemah atau *weak bicameralism*. Oleh karenanya, sangat dimungkinkan dalam sistem bikameral tersebut terdapat ketidakseimbangan kewenangan antara dua kamar yang ada. Bagaimana halnya dengan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah, apakah dengan pengaturan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut dapat mengarah pada bentuk sistem bikameral lemah?

Terhadap pertanyaan di atas, penulis menilai bahwa sistem bikameral yang dianut dengan lahirnya Dewan Perwakilan Daerah, jelas merupakan salah satu bentuk sistem bikameral lemah. Hal yang demikian ini didasarkan atas kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan

Daerah, termasuk berdasarkan pembatasan-pembatasan dari kewenangan tersebut. Kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang termuat dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 jelas lebih terbatas dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Diambil contoh bandingan kewenangan tersebut misalnya berkaitan dengan kewenangan di bidang legislasi. Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2), hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang, dan memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang. Kewenangan legislasi tersebut selain telah ditentukan secara jelas bentuknya juga ditentukan secara jelas batasannya yaitu tidak terhadap semua rancangan undang-undang, tetapi hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu. Bagaimana halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang merupakan kamar lainnya dalam sistem perwakilan bikameral yang ada di Indonesia ini? Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, diketahui secara jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pengaturan kewenangan tersebut di atas, jelas menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat adalah jauh lebih besar dan urgen dibandingkan dengan kewenangan yang melekat pada Dewan Perwakilan Daerah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diidentifikasi bahwa sistem perwakilan yang dianut di Negara Indonesia, dengan mempergunakan dasar kewenangan yang dimiliki oleh kedua kamar tersebut adalah merupakan sistem bikameral lemah. Oleh karenanya, tidaklah menjadi persoalan apakah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah merupakan kewenangan yang terbatas atau tidak. Ukuran urgennya kewenangan tersebut tidak menentukan atau berpengaruh terhadap penentuan sistem bikameral atau tidak yang dianut dalam

sistem perwakilan. Apabila Undang-Undang Dasar 1945, melalui ketentuan Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) memberikan pembatasan terhadap kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut, maka pembatasan terhadap kewenangan-kewenangan tersebut secara teoretis sesungguhnya dapat diterima atau tidak menjadi persoalan. Adanya pembatasan tersebut sesungguhnya hanya berpengaruh terhadap sistem bikameral yang bagaimana yang dianut, apakah sistem bikameral kuat atau sistem bikameral lemah.

Namun demikian, meskipun secara teoretis adanya pembatasan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut sangat dimungkinkan untuk dilakukan, pertanyaannya adalah apakah pembatasan kewenangan tersebut atau sistem bikameral lemah tersebut tepat untuk dipilih sebagai bentuk sistem perwakilan yang ada di Indonesia ini?

Terhadap pertanyaan tersebut di atas, penulis menilai bahwa dengan didasarkan atas latar belakang atau ide awal lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini, maka seharusnya pengaturan tentang kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak dibatasi sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya adalah dalam rangka untuk menampung dan menyalurkan aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat. Dalam tataran yang demikian ini, maka diharapkan terdapat wadah besar yang mampu untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Pertanyaannya apakah dengan pengaturan kewenangan yang ada dan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Dewan Perwakilan Daerah akan mampu memosisikan diri untuk dapat menyalurkan aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat?

Terhadap pertanyaan tersebut di atas, penulis menilai jawabannya tidak. Artinya dengan pemberian kewenangan yang “seolah-olah besar” tersebut maka sesungguhnya Dewan Perwakilan Daerah tidak akan mampu untuk memosisikan dirinya untuk menyalurkan aspirasi-aspirasi

dan kepentingan-kepentingan daerah tersebut. Mungkinkah Dewan Perwakilan Daerah akan secara maksimal menyalurkan aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat, apabila kewenangannya hanya terbatas pada kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang, memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang, dan melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Kewenangan-kewenangan tersebut penulis nilai dari segi kualitas bukan merupakan kewenangan yang urgen. Adanya kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang ini, sifatnya sesungguhnya tidak mengikat bagi pihak yang diberikan rancangan undang-undang tersebut untuk menerima rancangan undang-undang untuk kemudian dijadikan sebagai undang-undang. Demikian halnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah untuk ikut membahas rancangan undang-undang untuk kemudian memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka kedua kegiatan tersebut jelas tidak mempunyai kekuatan yang mengikat bagi pihak lainnya untuk menerima hasil pembahasan atau pertimbangan yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Artinya kegiatan pembahasan dan pemberian pertimbangan sesungguhnya bukan merupakan kata kunci penentu dalam memutuskan suatu rancangan undang-undang yang mana dan bagaimana yang akan dijadikan sebagai undang-undang.

Apabila kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah tersebut di atas, dinilai bukan merupakan kewenangan-kewenangan yang urgen dalam bidang legislasi, maka akan menjadi pertanyaan mampukah Dewan Perwakilan Daerah menyalurkan aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah apabila kewenangannya hanya terbatas pada kegiatan-kegiatan tersebut? Penulis menilai bahwa dengan kewenangan-kewenangan yang ada tersebut maka Dewan Perwakilan Daerah tidak akan mampu secara maksimal untuk menyalurkan aspirasi-aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat pusat.

Namun demikian, apabila memang dikehendaki adanya pembatasan terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, maka menurut pandangan penulis pembatasan terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut bukan pada pembatasan kewenangan, tetapi pembatasan terhadap ruang lingkup rancangan undang-undang saja. Hal yang demikian ini dianggap dapat diterima mengingat kedudukan dari Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan daerah atau yang dianggap sebagai wadah yang mewakili daerah, maka sudah seharusnya rancangan undang-undang yang dijadikan sebagai bagian dari lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut adalah rancangan undang-undang yang mempunyai pengaruh terhadap kepentingan-kepentingan daerah. Artinya terhadap rancangan undang-undang yang tidak berpengaruh secara langsung kepada daerah, maka Dewan Perwakilan Daerah tidak perlu untuk diberikan kewenangan untuk ikut menentukan proses pembentukan rancangan undang-undang tersebut. Oleh karena itu, penulis menilai bahwa pembatasan-pembatasan terhadap ruang lingkup rancangan undang-undang tertentu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dapat diterima mengingat status dari Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri yang memang merupakan lembaga perwakilan daerah. Hanya saja, apabila dicermati ketentuan yang diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut diketahui bahwa pembatasan terhadap ruang lingkup rancangan undang-undang tersebut, berbeda antara kewenangan yang satu dengan kewenangan lainnya. Penulis ambil contoh seperti kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang. Kewenangan ini hanya melekat terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Berbeda dengan ruang lingkup rancangan undang-undang di atas, terhadap

kewenangan Dewan Perwakilan Daerah untuk memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka ruang lingkup rancangan undang-undang yang dapat diberikan pertimbangan tersebut adalah terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Terhadap perbedaan tersebut di atas, penulis menilai bahwa sesungguhnya tidak perlu untuk dibedakan ruang lingkup kewenangan-kewenangan tersebut. Bukankah kegiatan pengajuan rancangan undang-undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, bukan merupakan kegiatan penentu untuk memutuskan rancangan undang-undang yang bagaimana untuk dijadikan sebagai undang-undang. Oleh karenanya untuk apa dibedakan ruang lingkup rancangan undang-undang tersebut.

Demikian halnya apabila dilihat dari latar belakang atau ide awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang penulis kemukakan sebelumnya, maka tidak perlu untuk dibedakan ruang lingkup rancangan undang-undang tersebut. Artinya rancangan undang-undang yang menjadi lingkup dari kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut adalah sama yang ditentukan apakah mempunyai keterkaitan yang erat dengan kepentingan-kepentingan daerah atau tidak.

Mengikuti cara pandang di atas, berkaitan dengan adanya kontroversi yang terjadi antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat tentang kegiatan pembahasan rancangan undang-undang politik, khususnya yang berkaitan dengan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, MPR, dan DPRD, serta Undang-Undang tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Terhadap pembahasan rancangan undang-undang tersebut, Dewan Perwakilan Daerah menilai bahwa mereka tidak diikutsertakan secara intens dalam melakukan pembahasan. Seharusnya, dalam hal ini menurut Dewan Perwakilan Daerah, mereka sudah seharusnya dilibatkan dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut karena secara jelas Dewan Perwakilan Daerah juga merupakan salah satu pemangku kepentingan yang akan diatur dalam kedua rancangan undang-undang

tersebut.¹⁷⁹ Terhadap hal yang demikian tersebut, penulis berpandangan bahwa sudah seharusnya Dewan Perwakilan Daerah ikut dilibatkan secara intens dalam membahas rancangan undang-undang tersebut, karena selain secara substansi rancangan undang-undang tersebut akan mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri, di sisi lain apa yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut akan sangat berpengaruh pada kebijakan-kebijakan yang akan berlaku pada Daerah. Dengan kata lain, kepentingan-kepentingan Daerah secara tidak langsung akan sangat dipengaruhi dengan apa yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut. Oleh karenanya sudah seharusnya apabila Dewan Perwakilan Daerah juga ikut dilibatkan secara intens dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang tersebut.

Pada akhirnya, berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan pada subbab ini, maka terlihat bahwa dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini menunjukkan bahwa sistem perwakilan yang dianut di Negara Indonesia ini adalah termasuk dalam sistem bikameral. Terhadap sistem bikameral ini, apabila mencermati kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut sebagaimana yang diatur menurut Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat dinyatakan bahwa sistem bikameral yang dianut adalah tergolong dalam sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*).

C. Kedudukan DPD RI Berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU/2012

Putusan MK No. 92/PUU/2012, tentang **Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009** tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011** tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan **terhadap** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Berdasarkan Amar Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) **Nomor. 92/PUU-X/2012** yang pada Intinya Menyatakan:

179 Lihat *Paket UU Politik: DPD Berharap Lebih Banyak Dilibatkan DPR*. Kompas. Jakarta. 20 Desember 2006

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu:
 - a. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata “DPD”;
 - Pasal 43 ayat (2);
 - Pasal 45 ayat (1) sepanjang frasa “... kepada DPR”;
 - Pasal 46 ayat (1) sepanjang frasa “... atau DPD”;
 - Pasal 48 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4);
 - Pasal 65 ayat (3);
 - d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 1. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043), yaitu:

- a) Pasal 143 ayat (5) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”***;
- b) Pasal 143 ayat (5) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah***
- c) Pasal 144 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”***;

- d) Pasal 144 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah*";
- e) Pasal 146 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden*";
- f) Pasal 146 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden*";
- g) Pasal 148 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan*";
- h) Pasal 148 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan*";

- i) Pasal 150 ayat (2) huruf b bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD”***;
- j) Pasal 150 ayat (2) huruf b tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD”***;
- k) Pasal 150 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:***
 - 1) *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.*
 - 2) *DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.*
 - 3) ***DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”***;
- l) Pasal 150 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:***
 - 1) *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.*

- 2) *DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.*
 - 3) ***DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), yaitu:
- 1) Pasal 18 huruf g bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD”*
 - 2) Pasal 18 huruf g tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD”*
 - 3) Pasal 20 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah”*
 - 4) Pasal 20 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah”;*
 - 5) Pasal 21 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD,*

dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi”;

- 6) Pasal 21 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi”;*
- 7) Pasal 22 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”;*
- 8) Pasal 22 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”;*
- 9) Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
 - 1) *untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - 2) *keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;”*
- 10) Pasal 23 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“dalam keadaan tertentu,*

DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - 2) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;"*
- 11) Pasal 43 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD, atau Presiden*";
 - 12) Pasal 43 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD, atau Presiden*";
 - 13) Pasal 48 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden dan harus disertai Naskah Akademik*";
 - 14) Pasal 48 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden dan harus disertai Naskah Akademik*";
 - 15) Pasal 49 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang*

yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;

- 16) Pasal 49 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***
- 17) Pasal 50 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***
- 18) Pasal 50 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***

- 19) Pasal 68 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*
- a. *DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;*
 - c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*
 - e. ***DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD***;
- 20) Pasal 68 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*
- a. *DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan*

Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;

- c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*
 - e. ***DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD***;
- 21) Pasal 68 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
- a. *Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - c. ***DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD***;
- 22) Pasal 68 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
- a. *Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*

- b. ***DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;***
 - c. ***DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”;***
- 23) Pasal 70 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***
- 24) Pasal 70 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***
- 25) Pasal 70 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***

- 26) Pasal 70 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah*";
- 27) Pasal 71 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:*
1. *Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah*";
 2. *Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan*
 3. *Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan*

rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.”

- 28) Pasal 71 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
- a. *Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau **DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah**”;*
 - b. *Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan*
 - c. *Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.”*
- 29) Pasal 88 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan

Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”;

- 30) Pasal 88 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “*Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”;*
- 31) Pasal 89 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai,
 1. *Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;*
 2. *Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
 3. ***Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.***
 4. *Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.”*
- 32) Pasal 89 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai,
 1. *Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;*

2. *Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
3. ***Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.***
4. *Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.”*

2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud M.D., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Harjono, Muhammad Alim, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh satu, bulan Februari, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal dua puluh tujuh, bulan Maret, tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 15.20 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud M.D., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Harjono, Muhammad Alim, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Luthfi Widagdo Eddyono dan Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Berbicara mengenai keberadaan DPD, DPR berpandangan perlunya terlebih dahulu melihat dari sisi filosofis dan historis pembentukan

DPD itu sendiri. Sejarah awal keberadaan DPD tidak bis dilepaskan dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum perubahan yang menyebutkan *“MPR terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan UU”*. Pada awal pembahasan perubahan UUD Tahun 1945 pada rapat-rapat Panitia *Ad Hoc* III Sidang Umum MPR Tahun 1999, Utusan Golongan menyatakan tidak akan ikut agi di dalam MPR begitu pula Fraksi TNI POLRI. Apabila demikian halnya, maka MPR nantinya hanya terdiri atas anggota DPR dan Utusan Daerah. Sementara dalam praktiknya Utusan Daerah hanya terlibat dalam kegiatan pelaksanaan tugas MPR yang pada umumnya dilaksanakan sekali dalam 5 tahun. Di sisi lain akibat sentralisasi kekuasaan pusat telah menimbulkan ketidakpuasan dan kesenjangan di berbagai daerah yang ditandai dengan timbulnya keinginan untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan Republik Indonesia, misalnya keinginan dari beberapa daerah yang ingin memerdekakan diri, serta berkembang wacana keinginan untuk mengubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal

Berdasarkan Putusan MK tersebut di, DPD berpandangan perlunya dilakukan penyesuaian dan perubahan terhadap UU MD3 terutama kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan kelembagaan DPD serta mekanisme pelaksanaan pembahasan legislasi yang konstitusional. Di sisi lain, DPD juga berpandangan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi, tugas serta kewenangan DPR, DPD, dan DPRD harus diatur melalui undang-undang yang terpisah. Hal ini sejalan dengan Pasal 22C Ayat (4) jo Pasal 19 Ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Susunan dan Kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. Makna kata “dengan” dapat diasumsikan bahwa pengaturan tentang susunan dan kedudukan DPD diatur dalam ketentuan undang-undang sendiri. Begitupun dengan DPR sebagaimana Pasal 19 Ayat (2) UUD 1945.

Adapun tujuan penyusunan RUU Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam proses legislasi khususnya dalam rangka mengemban visi dan misi memperjuangkan kepentingan daerah dalam penentuan kebijakan nasional;
2. Merumuskan permasalahan hukum yang terkait dengan penentuan norma-norma hukum kewenangan DPD sebagaimana telah ditegaskan dalam UUD 1945 yang kemudian didelegasikan ke undang-undang pelaksanaannya, yakni UU MD3;
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

D. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang dan Prolegnas

1. Proses Tahapan Pembentukan Undang-Undang

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu;

- a. Bahwa pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan;

- c. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diubah;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234;

Dalam penjelasan Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn terkait dengan mekanisme pembentukan Undang-undang dijelaskan secara rinci pada Pasal 1 yaitu:

- a. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.
- b. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
- c. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- e. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

- f. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- g. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
- i. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- j. Program Legislasi Daerah selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- k. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- l. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
- m. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

- n. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- o. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- p. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- q. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Mekanisme Penyusunan Prolegnas DPD

Dalam Ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- a. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
- b. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- c. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- d. Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.
- e. Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.

- f. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

3. Mekanisme Penyusunan Prolegnas DPR

Di dalam Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 terkait mekanisme penyusunan Prolegnas yang dilakukan oleh DPR yaitu; (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR khusus menangani bidang legislasi. (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR. (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

4. Unsur-Unsur yang Dijadikan Dasar Penyusunan Prolegnas DPR

Sebagaimana ketentuan Pasal 23 ayat (1) dalam penyusunan Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Selain itu juga Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

BAB IV

KONSEP PENGATURAN KEDUDUKAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

A. Konsep Pemerintahan Daerah di Indonesia

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu dipandang perlu memahami istilah pemerintahan itu sendiri. Syaukani H.R., dkk. mengemukakan, sebagai berikut:¹⁸⁰

“Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberi pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya”.

Demikian juga Donner mengemukakan, bahwa “cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan

180 Syaukani H.R., dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 233.

tersebut”.¹⁸¹ Sementara itu C. Van Vollenhoven berpendapat, bahwa “tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi, yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan”.¹⁸² Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas, apabila dihubungkan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, pemerintah di tingkat pusat meliputi “Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK)”.¹⁸³ Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah “pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi melaksanakan (*to execute*) apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif”.¹⁸⁴ S.F. Marbun dan Moh Mahfud M.D., mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit “sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif”.¹⁸⁵

Bila dicermati rumusan Pasal 18 Undang-undang Dasar RI 1945 (sebelum amandemen), nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali setelah amandemen di mana pemerintahan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki DPRD, sedangkan gubernur, bupati, bertindak selaku kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami, bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud ialah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini “sekaligus mengandung makna

181 S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 9.

182 *Ibid.*

183 Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. I, Penerbitan UMM Malang, Malang, 2004, hlm. 55.

184 S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, *Op.Cit.*, hlm. 8.

185 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2000 (selanjutnya disebut Bagir Manan I), hlm. 102.

sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan, yaitu pemerintahan daerah dan DPRD”.¹⁸⁶

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Nassmacher dan Norton dalam salah satu karyanya seperti dikutip Sarundajang mengemukakan, sebagai berikut:¹⁸⁷

“Pemerintahan daerah secara historis telah dipraktikkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota/kotamadya) dan *varian-varian*nya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai *komunitas swakelola* dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya”.

Sedangkan di Indonesia “sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebut dengan beberapa istilah”.¹⁸⁸ Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai pandangan yang menyatakan, bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi.

Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuan agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan

186 Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 22.

187 *Ibid.* hlm. 23.

188 Harsono, *Pemerintahan Lokal Dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 2.

peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.

John Locke sebagaimana dikutip S.F. Marbun dan Mahfud M.D. mengemukakan, bahwa “ada tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masing berdiri sendiri, yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang); kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri)”.¹⁸⁹ Sedangkan Montesquieu menyatakan, bahwa “kekuasaan (fungsi) di dalam negara dibagi dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran undang-undang)”.¹⁹⁰ Sementara itu Miriam Budiardjo, membagi kekuasaan ke dalam dua cara, “pertama secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. Kedua secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif”.¹⁹¹ Bentuk pembagian kekuasaan secara vertikal “inilah yang melahirkan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi”.¹⁹²

1. Dasar pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia.

Menurut Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1), kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh Presiden, pasal mana menentukan, bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar”. Selanjutnya kekuasaan pemerintahan negara merupakan urusan pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan (urusan pemerintahan) dibagi kepada provinsi, kabupaten dan kota sebagai daerah otonom atau daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18, 18 A dan Pasal 18B Undang-undang Dasar

189 S.F. Marbun dan Mahfud M.D., *Op.Cit.*, hlm. 42.

190 *Ibid.*, hlm. 44.

191 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 138.

192 Moh. Mahfud M.D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 186.

Negara RI Tahun 1945; setelah amandemen Pasal 18 Undang-undang Dasar RI 1945 mengalami beberapa perubahan. Ketentuan mengenai pemerintahan daerah selanjutnya diatur dalam BAB VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B, sebagai berikut:

Pasal 18:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan amandemen tersebut, maka daerah besar dan daerah kecil menjadi jelas. Daerah besar adalah provinsi, sedangkan daerah kecil adalah kabupaten/kota dan desa atau dengan nama lain. Hal lainnya yang menjadi lebih jelas lagi ialah penyebutan secara eksplisit, bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, baik provinsi, kabupaten/kota berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Dalam hal ini dimaksudkan ialah asas desentralisasi dan pembantuan (*medebewind*) Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan, kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada bagian negara-negara lain seperti dalam negara federal. Karena itu pada dasarnya sistem pemerintahan dalam negara kesatuan ialah sentralisasi, atau penghalusannya ialah dekonsentrasi. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh, akan tetapi karena Negara Indonesia memiliki wilayah sangat luas dan didiami oleh beragam suku dan budaya, maka penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralistis, tetapi desentralistis. Dalam Undang-undang Dasar RI 1945 Pasal 18 ditegaskan, bahwa “pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”.¹⁹³

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan melahirkan konsep sentralisasi dan desentralisasi.

193 Josef Riwo Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT. Bina Akasara, Jakarta, 1982, hlm. 2.

Sentralisasi adalah “pemusatan semua kewenangan pemerintahan (politik dan administrasi) pada pemerintah pusat. Pemerintah pusat di sini ialah Presiden dan para menteri. Kewenangan yang dimaksud ialah kewenangan pemerintahan, bukan kewenangan yang lain (legislatif dan yudikatif)”.¹⁹⁴ Kewenangan pemerintahan “terdiri dari dua jenis, yaitu kewenangan politik dan administrasi. Kewenangan politik adalah kewenangan membuat kebijakan, sedangkan kewenangan administrasi adalah kewenangan melaksanakan kebijakan”.¹⁹⁵ Adanya pemerintahan daerah “dimulai dari kebijakan desentralisasi, di mana desentralisasi tidak berarti putus sama sekali dengan pusat, akan tetapi hanya menjauh dari pusat”.¹⁹⁶

Hubungan antara otonomi daerah dan desentralisasi juga dijelaskan, Mahfud M.D. mengatakan, bahwa “desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah, mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka demokrasi; sedang otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi”.¹⁹⁷

2. Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, digunakan beberapa asas, yaitu “asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*)”.¹⁹⁸

Keberadaan dan pelaksanaan “desentralisasi di Indonesia menjadi penting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin

194 Lembaga Administrasi Negara, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Kerja sama Lembaga Administrasi Negara dan BPKP, Jakarta, 2000, hlm. 1.

195 *Ibid.*, hlm. 2.

196 *Ibid.*, hlm. 5.

197 Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 66.

198 *Ibid.* hlm. 70.

sulitnya untuk mengendalikan sebuah negara secara penuh dan efektif".¹⁹⁹ Desentralisasi sendiri berasal dari bahasa Latin, yaitu "*de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat".²⁰⁰ Dengan demikian, maka desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pusat. Hoogerwerf sebagaimana dikutip Sarundajang mengemukakan, bahwa desentralisasi adalah "sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah, yang secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan serta struktur kewenangan yang terjadi dari hal itu".²⁰¹

Mochtar Koesoemahatmadja mengemukakan, desentralisasi adalah "peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke lingkungan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya".²⁰² Sementara itu ciri desentralisasi, menurut Smith sebagaimana dikutip Josef Riwu Kaho menyebutkan, sebagai berikut:²⁰³

- a. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
- b. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*).
- c. Penerima wewenang adalah daerah otonom.
- d. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regelling en bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal.

199 Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 117.

200 Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 46.

201 Mochtar Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Karya, Bandung, 1979, hlm. 39.

202 *Ibid.* hlm. 40.

203 Smith, dalam Josef Riwu Kaho, *Reorganisasi dan Restrukturisasi Pemerintahan dalam Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Bina Akasara, Jakarta, 1982,,

- e. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
- f. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit.
- g. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hierarki organisasi pemerintahan pusat.
- h. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
- i. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Menurut Hanif Nurcholis, bahwa “dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga, tetapi lebih halus daripada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan ialah wewenang administrasi belaka, bukan wewenang politis; wewenang politis tetap dipegang oleh pemerintah pusat”.²⁰⁴ Rondinelli menjelaskan, bahwa dekonsentrasi adalah “penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggungjawab administratif kepada cabang departemen atau badan pemerintahan yang lebih rendah. Sementara itu Walfer menjelaskan, bahwa dekonsentrasi adalah “pelimpahan wewenang kepada pejabat atau kelompok pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam wilayah administrasi”.²⁰⁵

B. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD 1945

Istilah fungsi dalam bahasa Indonesia dapat mengandung beberapa arti, yaitu:²⁰⁶

1. Jabatan (pekerjaan) yang dilakukan;
2. *Faal* (kerja suatu bagian tubuh);

204 Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm. 14.

205 Rondinelli dan Walfer, dalam HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 14.

206 *Ibid*, hlm. 322

3. *Mat* besaran yang berhubungan, jika besaran yang satu berubah, besaran yang lain juga berubah;
4. Kegunaan suatu hal;
5. Peran sebuah unsur bahasa dalam satuan sintaksis yang lebih luas (seperti nomina berfungsi sebagai subjek).

Berdasarkan beberapa arti fungsi di atas, maka arti fungsi yang peneliti anggap tepat dipergunakan dalam konteks bahasan ini adalah arti yang pertama yaitu jabatan (pekerjaan) yang dilakukan. Oleh karena itu, berdasarkan arti fungsi tersebut maka dapat dimaknai bahwa fungsi mengandung arti pada jabatan (pekerjaan) yang dilakukan, yaitu dalam hal ini jabatan (pekerjaan) yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang diatur menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Berkaitan dengan fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah ini, beberapa kalangan ahli mengemukakan pandangan tentang apa yang menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah. Menurut **Sri Soemantri**, Dewan Perwakilan Daerah ini mempunyai tiga macam fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki secara terbatas, dalam arti tidak meliputi keseluruhan fungsi yang pada umumnya ada pada Majelis Tinggi.²⁰⁷

Berbeda halnya dengan pandangan yang dikemukakan di atas, **I Dewa Gede Palguna** menyatakan bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D, maka dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi-fungsi yaitu:²⁰⁸

1. Fungsi legislasi atau perumusan undang-undang
Fungsi ini seperti tercantum dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945.

207 Sri Soemantri M. Dalam kumpulan tulisan buku: *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Sekretariat Negara. Jakarta. 2004, hlm. 19

208 I Dewa Palguna, dalam kumpulan tulisan buku: *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Sekretariat Negara. Jakarta. 2004, hlm. 64-65

2. Fungsi konsultasi atau fungsi pertimbangan

Fungsi ini seperti tercantum dalam Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dan termasuk pula dalam memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

3. Fungsi kontrol

Fungsi ini seperti tercantum dalam Pasal 22 D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

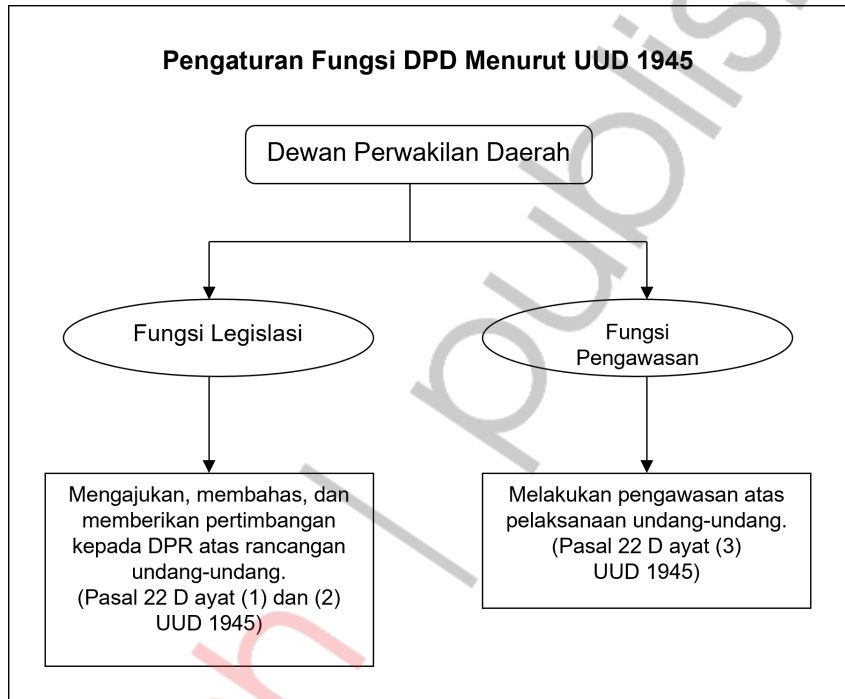
4. Fungsi anggaran

Fungsi ini terlihat dari diberikannya wewenang kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, wewenang untuk memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta wewenang untuk dapat ikut melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara tersebut.

Terhadap kedua pandangan tersebut di atas, pertanyaan yang muncul adalah bagaimanakah dengan pengaturan fungsi Dewan Perwakilan Daerah tersebut yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945? Apabila mencermati pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945, sama halnya dengan masalah kewenangan sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, tidak disebutkan secara tegas apa yang menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut. Namun demikian, beranjak dari pengertian fungsi sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat ditafsirkan bahwa jabatan (pekerjaan) yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut adalah sebagaimana yang diatur menurut Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturan yang demikian ini jelas berbeda dengan pengaturan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi yang secara tegas dan jelas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melalui

ketentuan Pasal 20 A ayat (1), disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, tidak demikian halnya dengan Dewan Perwakilan Daerah ini. Ketidakjelasan pengaturan yang demikian ini, maka menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam menilai apa yang menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut.

Beranjak dari pengaturan fungsi sebagaimana yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, untuk kemudian dihubungkan dengan ketentuan Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka menurut pandangan penulis dapat ditafsirkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya mempunyai fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang terbatas. Dimilikinya fungsi legislasi ini terlihat dari ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2), yang menyatakan secara tegas bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang, dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang. Terhadap fungsi pengawasan tersebut, terlihat dari ketentuan Pasal 22 D ayat (3), yang menyatakan secara tegas bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Oleh karena itu berdasarkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) tersebut maka Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi di bidang legislasi dan pengawasan. Secara skematik pengaturan fungsi Dewan Perwakilan Daerah tersebut tergambar sebagai berikut:



Keterangan:

Fungsi di bidang legislasi dan pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut jelas berbeda dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya apabila fungsi legislasi dan fungsi pengawasan dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat secara penuh, tidak demikian halnya dengan Dewan Perwakilan Daerah. Fungsi yang dimilikinya tersebut memiliki batasan-batasan tertentu, baik batasan dari segi bentuk fungsinya maupun dari ruang lingkup apa yang menjadi fungsinya tersebut. Terhadap pembatasan yang terdapat dalam pengaturan fungsi di bidang legislasi tersebut, pertanyaan yang muncul adalah apakah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana diatur menurut Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk dari fungsi legislasi? Idealkah diberikannya pembatasan terhadap fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan

Daerah tersebut? Bukankah Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya merupakan lembaga perwakilan yang secara historis seyogianya diposisikan untuk menjalankan fungsi di bidang legislasi?

Dalam rangka menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, terlebih dahulu penulis akan menguraikan apa yang dimaksud dengan fungsi legislasi tersebut.

Fungsi legislasi ini sesungguhnya diistilahkan juga dengan fungsi pembuat undang-undang atau fungsi perumusan undang-undang. Terhadap fungsi legislasi ini, **B.N. Marbun**,²⁰⁹ berpandangan bahwa pada hakikatnya, dilihat dari sudut materiel, membuat undang-undang adalah tindakan memutuskan untuk membuat peraturan umum. Dilihat dari sudut formal, pembuatan suatu undang-undang berarti suatu keputusan untuk membuat undang-undang yang dilakukan oleh satu badan (lembaga), atau beberapa badan yang berwenang dengan bekerja sama sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di suatu negara.

Apabila pandangan di atas dijadikan sebagai landasan teoretis dalam memutuskan apakah yang dimaksud atau dikategorikan dengan fungsi legislasi, maka syarat utama atas kegiatan tersebut adalah terdapat suatu tindakan **untuk memutuskan** atau **memberikan keputusan** untuk membuat undang-undang. Oleh karenanya dengan pandangan tersebut, apakah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang diatur menurut Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah? Bukankah kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang diatur menurut ketentuan pasal tersebut hanya merupakan kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang, dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Daerah atas rancangan undang-undang. Kewenangan-kewenangan tersebut jelas bukan merupakan atau tidak termasuk dalam kategori **untuk memutuskan** atau **memberikan**

209 B.N. Marbun. *DPR-RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1993, hlm. 41

keputusan atas rancangan undang-undang, sebagaimana pengertian legislasi yang dikemukakan oleh **B.N. Marbun** tersebut.

Namun demikian, apakah pengertian atau lingkup kegiatan legislasi tersebut secara teoretis hanya berdasarkan atas pandangan **B.N. Marbun** tersebut, atau adakah pandangan ahli lainnya yang berbeda dan dapat diterima sebagai landasan teoretis untuk menentukan lingkup kegiatan legislasi?

Pandangan ahli lainnya tersebut, misalnya dikemukakan oleh **Jimly Asshidiqie**. Menurut **Jimly**, fungsi legislasi tersebut adalah mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.²¹⁰ Pandangan tersebut secara jelas membedakan bahwa lingkup fungsi legislasi tidak hanya terbatas pada kegiatan untuk memberikan keputusan atas peraturan perundang-undangan tetapi juga terhadap kegiatan pengkajian, merancang, membahas, dan mengesahkan adalah merupakan lingkup dari fungsi legislasi tersebut. Hanya saja pertanyaannya apakah dinyatakan sebagai fungsi legislasi apabila kegiatan-kegiatan tersebut secara keseluruhan terpenuhi, ataukah kegiatan-kegiatan tersebut secara masing-masing atau berdiri sendiri dapat dinyatakan termasuk dalam kategori fungsi legislasi, **Jimly Asshidiqie** dalam tulisannya tersebut tidak mengemukakan hal tersebut. Namun demikian apabila ditafsirkan secara gramatikal dengan penggunaan kata sambung “dan” atas lingkup fungsi legislasi yang dikemukakannya tersebut, maka sesungguhnya dapat ditafsirkan bahwa yang dimaksud dengan fungsi legislasi menurut pandangan **Jimly Asshidiqie** tersebut adalah terhadap kegiatan-kegiatan tersebut secara keseluruhan, yaitu kegiatan pengkajian, merancang, membahas, dan mengesahkan. Oleh karena itu, kewenangan yang melekat pada Dewan Perwakilan Daerah yang meliputi kewenangan untuk mengajukan usulan rancangan undang-undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang, belum memenuhi lingkup fungsi legislasi secara utuh atau dengan kata lain dapat dinyatakan belum memenuhi fungsi legislasi yang sesungguhnya, karena kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak sampai pada

210 Jimly Asshidiqie. *Hukum Tata Negara...., Op.cit*, hlm. 28

kewenangan untuk ikut mengesahkan rancangan undang-undang untuk kemudian menjadi undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dengan berdasarkan atas kewenangan yang dimilikinya sebagaimana diatur menurut Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, sesungguhnya mempunyai fungsi legislasi. Namun demikian, dengan didasarkan atas pengaturan pada pasal tersebut, maka fungsi legislasi yang dimilikinya tersebut sesungguhnya secara teoretis belum memenuhi secara keseluruhan lingkup fungsi legislasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie. Atas dasar tersebut menurut pandangan penulis Dewan Perwakilan Daerah dengan didasarkan atas lingkup kewenangan yang dimilikinya sesungguhnya mempunyai fungsi legislasi yang lemah, karena lingkup dari fungsi legislasi lainnya yaitu ikut mengesahkan rancangan undang-undang tidak melekat pada Dewan Perwakilan Daerah. Fungsi legislasi yang lemah ini menurut pandangan penulis sesungguhnya didasarkan atas bentuk sistem bikameral yang dianut di Indonesia itu sendiri. Artinya ketika sistem bikameral yang dianut di Indonesia merupakan sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*) maka konsekuensinya salah satu kamar dalam sistem perwakilan tersebut akan memiliki kewenangan dan fungsi yang lemah dibandingkan dengan kamar lainnya.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, pertanyaan yang muncul adalah apakah ideal bahwa salah satu lembaga perwakilan yang ada dalam sistem bikameral memiliki fungsi legislasi yang lemah dibandingkan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh lembaga atau kamar lainnya?

Menurut **I Gede Pantja Astawa**,²¹¹ melalui fungsi legislasi, badan perwakilan rakyat akan menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat dengan mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam berbagai kebijaksanaan yang ditetapkannya. Pertanyaannya ketika fungsi legislasi yang dimiliki oleh badan perwakilan tersebut lemah, apakah dimungkinkan badan

211 | Gede Pantja Astawa. *Hak Angket...., Op.cit*, hlm. 110

perwakilan tersebut dapat mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam berbagai kebijaksanaan yang ditetapkan? Oleh karena itu penulis berpandangan bahwa apabila Dewan Perwakilan Daerah diberikan pengaturan fungsi legislasi yang lemah, maka pengaturan yang demikian tersebut sesungguhnya menyalahi atau tidak sesuai dengan kondisi dan status dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut yang merupakan wakil rakyat yang dituntut dapat mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Dengan demikian, maka pengaturan tentang kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah yang menunjukkan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut, penulis nilai bertentangan dengan kondisi dan status yang seharusnya melekat pada Dewan Perwakilan Daerah tersebut. Tidak menjadi persoalan apakah sistem bikameral yang dianut merupakan sistem bikameral yang lemah atau kuat. Artinya sangat dimungkinkan bahwa lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Daerah adalah lebih lemah dibandingkan dengan lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Tetapi merupakan penyimpangan apabila sistem bikameral yang lemah tersebut berpengaruh terhadap fungsi legislasi yang seharusnya melekat pada lembaga perwakilan yang ada. Artinya bandingan kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya tidak diposisikan juga pada bentuk kewenangan dalam bidang legislasi tersebut, tetapi cukup pada lingkup kewenangan di bidang legislasi tersebut. Oleh karenanya pembatasan terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah apabila memang dikehendaki adalah didasarkan atas status dan kondisi badan ini yang merupakan lembaga perwakilan daerah, maka pembatasan hanya dilakukan terhadap lingkup kewenangannya yaitu hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu saja, sedangkan bentuk kewenangannya di bidang legislasi seharusnya sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah sama dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, maka menurut pandangan penulis perlu untuk diambil langkah lebih lanjut berupa perubahan berkaitan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah ini. Adalah dimungkinkan apabila fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut diberikan batasan ruang lingkupnya yaitu hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah saja. Sedangkan bentuk kewenangan yang melekat sebagai wujud atau penjelmaan dari fungsi legislasi tersebut, seharusnya diberikan secara penuh kepada Dewan Perwakilan Daerah, oleh karenanya Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan fungsi legislasi tersebut, tidak hanya terbatas pada kewenangan untuk mengajukan usulan rancangan undang-undang, ikut membahas dan memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang saja, tetapi lebih dari itu juga diberikan kewenangan untuk ikut memberikan keputusan rancangan undang-undang mana yang akan diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

C. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) & UUD S 1950

1. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)

Setelah terjadi Agresi Militer Belanda II, bangsa Indonesia memasuki babak baru untuk mencapai pengakuan kemerdekaannya. Bangsa Indonesia harus menghadapi pembentukan negara-negara federal/bagian dari Belanda. Pemerintah berbicara dengan wakil-wakil negara untuk menentukan konstitusi apa yang digunakan. Akhirnya, setelah dihasilkan rancangan UUD RIS maka rancangan itu segera diajukan dan disahkan oleh badan perwakilan rakyat dan pemerintah negara bagian.

Konstitusi RIS 1949 disahkan melalui Keputusan Presiden pada tanggal 31 Januari 1950 No. 48 (LN. 50-3) dan diundangkan pada tanggal 6 Februari 1950. Konstitusi RIS mengatur bentuk negara, bentuk pemerintah, dan bentuk kabinet sebagai berikut.

1. Bentuk negara : Negara federasi serikat
2. Bentuk pemerintah : Republik

3. Bentuk kabinet : Parleментар

Sistematika dari konstitusi RIS 1945 adalah sebagai berikut;

1. Pembukaan (Mukadimah) terdiri atas 4 alinea.
2. Batang tubuh terdiri atas 6 bab dan 197 pasal.
3. Tidak ada penjelasan.

2. Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Keadaan negara serikat tidak bertahan lama. Satu demi satu negara-negara bagian menggabungkan diri dengan negara bagian Republik Indonesia. Akhirnya, pada tanggal 15 Agustus 1950 terbentuklah negara kesatuan sebagai penjelmaan dari Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. Kemudian, pada tanggal 15 Agustus 1950 terbentuklah undang-undang dasar baru menggantikan UUD RIS. Undang-undang tersebut dikenal sebagai nama Undang-Undang Dasar Sementara 1950.²¹²

Berdasarkan UUD 1950 maka bentuk negara, pemerintahan, dan kabinet sebagai berikut.

- a. Bentuk negara : Negara kesatuan.
- b. Bentuk pemerintah : Republik.
- c. Bentuk kabinet : Parleментар.

UUD 1945 memiliki sistematika sebagai berikut;

- a. Pembukaan (Mukadimah) terdiri atas 4 alinea. Namun, rumusannya tidak seperti UUD 1945.
- b. Batang tubuh terdiri atas 6 bab dan 197 pasal.
- c. Tidak ada penjelasan.

D. Eksistensi dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang

Pada uraian di kedua subbab sebelumnya, telah dilakukan identifikasi bahwa Dewan Perwakilan Daerah secara konstitusional mempunyai

212 <https://aakkuucintaindonesia.blogspot.com/2013/07/tentang-konstitusi-republik-indonesia.html>, di akses, November 2021

kewenangan-kewenangan baik sebagai bentuk dari jelmaan fungsi legislasi yang lemah dan terbatas maupun fungsi pengawasan yang terbatas.

Pengaturan yang demikian ini, sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya sesungguhnya di satu sisi akan bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut. Secara teoretis tidak menjadi permasalahan apabila dalam tataran praktis ditemukan adanya sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*) atas sistem perwakilan yang dianut. Namun demikian penentuan sistem bikameral lemah tersebut seharusnya hanya didasarkan pada pembatasan terhadap lingkup kewenangan dari lembaga perwakilan yang ada termasuk dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah, bukan pada bentuk kewenangannya, sehingga dengan pembatasan yang demikian ini, maka dapat dihindarkan terjadinya pengaturan fungsi dari lembaga perwakilan tersebut yang tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang seharusnya dikehendaki atas pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut atau dengan kata lain, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang seharusnya melekat pada setiap lembaga perwakilan termasuk dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah dapat dimilikinya secara optimal. Sementara ini, berdasarkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah penulis kemukakan sebelumnya, dapat diidentifikasi bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut dapat dikategorikan sebagai fungsi legislasi lemah, karena tidak diberikannya kewenangan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk ikut memutuskan rancangan undang-undang mana dan bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana yang dikemukakan di atas, penulis menilai terdapat beberapa kelemahan yang akan muncul, yaitu:

1. Diberikannya fungsi legislasi yang lemah pada Dewan Perwakilan Daerah, maka mengakibatkan Dewan Perwakilan Daerah akan kehilangan status dan kondisi yang seharusnya melekat pada Dewan Perwakilan Daerah tersebut sebagai suatu lembaga yang bertindak untuk mewakili aspirasi dan kepentingan daerah;

2. Daerah akan kehilangan sarana yang optimal untuk menyalurkan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat pusat;
3. Tidak terdapatnya mekanisme *check and balance* yang dikehendaki dari pembentukan sistem perwakilan bikameral, karena Dewan Perwakilan Daerah hanya diberikan kewenangan yang terbatas sebagai jelmaan dari fungsi legislasi yang lemah;
4. Tujuan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk lebih memberikan kesempatan yang besar bagi Daerah untuk lebih aktif ikut berpartisipasi sehingga persatuan dan kesatuan bangsa dapat terwujud, akan sulit tercapai, karena sangat dimungkinkan dengan pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang demikian tersebut, akan menimbulkan gejolak bagi Daerah yang merasakan bahwa saluran untuk ikut memberikan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingannya sulit tercapai.

Adanya kelemahan-kelemahan tersebut di atas, maka menurut pandangan penulis perlu untuk dilakukan perubahan atas pengaturan kewenangan yang melekat pada Dewan Perwakilan Daerah tersebut. Perubahan tersebut adalah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah sebagai bentuk penjelmaan dari fungsi legislasi yang seharusnya dimilikinya secara penuh atau optimal. Oleh karena itu seharusnya menurut pandangan penulis ke depan Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi mempunyai kewenangan yaitu:

1. Mengajukan usulan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah, yaitu rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama;
2. Ikut memberikan pertimbangan dan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan pembahasan terhadap

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah yaitu rancangan undang-undang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama;

3. Ikut memberikan keputusan secara bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk menentukan rancangan undang-undang yang bagaimana yang dapat diterima dan dijadikan sebagai undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, yaitu berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam bentuk skema kewenangan di bidang legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut di atas, penulis gambarkan sebagai berikut:



Keterangan:

Dengan penentuan kewenangan sebagaimana tergambar pada skema di atas, maka menurut pandangan penulis selain akan memberikan bentuk kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan sebelumnya, juga akan menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi legislasi yang penuh atau optimal terhadap lingkup rancangan undang-undang tertentu yaitu yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Namun demikian, penulis sadari bahwa dengan penentuan kewenangan yang merupakan wujud legislasi di atas, sesungguhnya

memerlukan suatu mekanisme hubungan tata kerja yang tepat antara Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden, sehingga pelaksanaan fungsi legislasi yang melekat pada lembaga perwakilan dan eksekutif tersebut dapat berjalan secara optimal. Oleh karena itu dituntut adanya mekanisme hubungan tata kerja yang serasi, seimbang, dan terkoordinir antara Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden tersebut, dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang melekat pada masing-masing lembaga tersebut.

Berkaitan dengan mekanisme hubungan tata kerja tersebut, menurut **Jimly Asshidiqie**, agar tidak terjadi perebutan proyek di antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan pembagian tugas legislasi ini, maka pelaksanaan tugas legislasi tidak untuk dibagi, asalkan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dijadikan satu dan dilengkapi dengan satu Badan Legislasi yang dipimpin dan beranggotakan wakil-wakil anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri, ditambah para ahli dari luar anggota parlemen.²¹³

Dengan struktur yang demikian tersebut di atas, maka apabila Presiden yang berinisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang, maka badan legislasi itulah nantinya yang akan menentukan pembahasannya yang akan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat. Jika inisiatif itu datang dari Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat, maka lembaga perwakilan yang lebih dulu mendaftarkan draf usul rancangannya kepada Badan Legislasi, itulah yang harus membahas rancangan undang-undang tersebut. Akan tetapi, bersamaan dengan itu, ditentukan pula hubungan *check and balances* di antara kedua parlemen tersebut, termasuk juga dengan Presiden yaitu dengan mengatur adanya hak *veto* di antara mereka.

Apabila suatu rancangan undang-undang telah disetujui dan disahkan oleh suatu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan (*veto*) dari kamar lainnya, maka rancangan undang-undang itu harus dibahas lagi

213 Jimly Asshidiqie. *Hukum Tata Negara...., Op.cit*, hlm. 28-29

oleh kamar yang memahasnya untuk mendapatkan persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus di atas $2/3 \times 2/3$ jumlah anggota-nya (*override*). Akan tetapi, jika suatu rancangan undang-undang sudah disetujui oleh dua lembaga, yaitu misalnya oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden atau Dewan Perwakilan Daerah dengan Presiden, ataupun sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan dukungan suara $2/3 \times 2/3$ dari gabungan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.²¹⁴ Dengan cara demikian ini, menurut pandangan **Jimly Asshidiqie**, tidak perlu ada keraguan mengenai persengketaan yang mungkin timbul antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan tugasnya di bidang legislasi.²¹⁵

Langkah konkret dari adanya perubahan kewenangan yang mengarah pada penekanan fungsi legislasi yang penuh atau optimal pada Dewan Perwakilan Daerah tersebut, maka perlu untuk dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut mutlak dilakukan, mengingat bahwa dasar kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah tersebut sementara ini secara atribusi lahir menurut Undang-Undang Dasar, oleh karena apabila perlu untuk dilakukan perubahan terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut maka tindakan konkret yang dilakukan adalah melalui perubahan terhadap ketentuan pasal yang mengatur atau menjadi sumber lahirnya Dewan Perwakilan Daerah tersebut, yaitu dalam hal ini ketentuan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, apakah dimungkinkan apabila perubahan tersebut cukup hanya pada tingkat undang-undang atau tata tertib Dewan Perwakilan Daerah?

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, menurut pandangan penulis, hal tersebut secara hukum tidak memungkinkan untuk dilakukan,

214 *Ibid*

215 *Ibid*

karena sangat dimungkinkan akan bertentangan dengan ketentuan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri. Oleh karenanya satu-satunya jalan sebagai wujud konkret dari keinginan untuk melakukan perubahan kewenangan dan peningkatan fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah tersebut adalah melalui perubahan ketentuan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Namun demikian, dikarenakan perubahan yang dikehendaki adalah berkaitan dengan fungsi legislasi, maka pasal-pasal yang berkaitan dengan fungsi legislasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, misalnya Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 juga secara otomatis perlu untuk ikut diubah mengikuti pemberian kewenangan yang baru dan peningkatan fungsi legislasi yang optimal kepada Dewan Perwakilan Daerah.

Mengikuti pandangan di atas, maka apabila terdapat wacana bahwa dalam rangka peningkatan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut maka cukup hanya dilakukan melalui perubahan terhadap Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD saja, maka menurut pandangan penulis wacana yang demikian tersebut jelas merupakan langkah yang inkonstitusional, karena secara jelas akan bertentangan dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu satu-satunya jalan untuk meningkatkan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut, sebagaimana telah penulis tegaskan sebelumnya yaitu dengan melakukan perubahan terlebih dahulu terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang hal tersebut, untuk kemudian baru dapat ditindaklanjuti dengan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Proses perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, dapat dilakukan melalui referendum secara langsung, atau melalui pembentukan komisi konstitusi terlebih dahulu untuk membuat dasar analisis terhadap pilihan-pilihan terhadap ketentuan atau materi pasal-pasal yang akan diubah, untuk kemudian dilakukan referendum kepada masyarakat untuk menentukan pilihan mana yang akan dijadikan sebagai bentuk perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

BAB V

PROSES PEMILIHAN DAN PENGANGKATAN DPD RI

A. Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilu Menjadi Anggota DPD RI

Dalam Ketentuan BAB III Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Peserta Pemilu Anggota DPD dalam Pasal 11 menjelaskan, Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Kemudian Ketentuan Pasal 12 menjelaskan, Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:

1. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
5. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat;
6. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;

7. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
8. Sehat jasmani dan rohani;
9. Terdaftar sebagai Pemilih;
10. Bersedia bekerja penuh waktu;
11. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
12. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
13. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
14. Mencalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
15. Mencalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan
16. Mendapat dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Kemudian di dalam Pasal 13 ke (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah menjelaskan mengenai Persyaratan dukungan minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf p meliputi:

1. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 1.000 (seribu) Pemilih;
2. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 2.000 (dua ribu) Pemilih;
3. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 3.000 (tiga ribu) Pemilih;
4. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 4.000 (empat ribu) Pemilih; dan
5. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus mendapatkan dukungan dari paling sedikit 5.000 (lima ribu) Pemilih.

Kemudian di dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Peserta Pemilu Anggota DPD juga menjelaskan pada ayat ke-(2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Dan ayat ke-(3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan daftar dukungan yang dibubuhi tanda tangan atau cap jempol jari tangan dan dilengkapi fotokopi kartu tanda penduduk setiap pendukung. Dan ayat ke-(4) Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD serta melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk

memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu. Dan ayat ke-(5) Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal. Dan ayat ke-(6) Jadwal waktu pendaftaran Peserta Pemilu anggota DPD ditetapkan oleh KPU.

B. Jumlah Anggota DPD RI di Setiap Daerah

Sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 252 Undang-Undang No. 42 Tahun 2014 yang telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana dijelaskan di dalam ketentuan Bagian Keempat tentang Keanggotaan yaitu:

- (1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- (2) Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden.
- (4) Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.
- (5) Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Kemudian di dalam Pasal 253 juga menjelaskan pada ayat:

- (1) Anggota DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPD.
- (2) Anggota DPD yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan DPD.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

Terkait dengan sumpah dan janji anggota DPD RI di jelaskan di Dalam Pasal 254 dijelaskan, Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 253 sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan daerah daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Proses pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pemilu 2019 mengalami persoalan konstitusional yang serius dari sisi keabsahan hukumnya. Hal ini dikarenakan adanya pertentangan makna putusan yang dijatuhkan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung dan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Awalnya pada 23 Juli 2018, Mahkamah Konstitusi (MK) menjatuhkan Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang memberikan penafsiran konstitusional terhadap syarat pencalonan anggota DPD. Dalam amarnya, MK menyatakan bahwa frasa “pekerjaan lain” yang tidak boleh dirangkap oleh calon anggota DPD dalam Pasal 182 huruf l UU Pemilu mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik. Artinya, para calon anggota DPD harus melepaskan bajunya terlebih dahulu sebagai pengurus partai politik, mulai dari tingkat pusat sampai tingkatan paling rendah.

Pertanyaannya, mengapa MK memperluas norma terkait persyaratan bagi calon anggota DPD? Putusan ini tidak terlepas dari pertimbangan filosofis dan semangat konstitusional dibentuknya DPD sebagai representasi daerah. Pada faktanya, sebanyak 70 dari 132 anggota DPD (53%) periode 2014-2019 telah menjadi anggota partai politik

dengan sebagian di antaranya menjadi pengurus aktif di tingkat pusat. Akibatnya, telah terjadi perwakilan ganda (*double representation*) dari representasi partai politik (*political representation*) yang seharusnya telah terwakili di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sementara itu, fungsi DPD sebagai representasi daerah (*regional representation*) sesuai desain ketatanegaraan pasca amendemen UUD 1945 menjadi semakin tereduksi. Apabila fungsi representasi dalam lembaga perwakilan di Indonesia tidak segera dikembalikan pada koridor konstitusionalnya, maka besar kemungkinan di masa mendatang fungsi ini akan tercampur aduk yang berakibat pada tidak efektifnya peran dan fungsi lembaga perwakilan dalam memperjuangkan aspirasi daerah.

Menindaklanjuti Putusan MK tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (PKPU Nomor 26 Tahun 2018) bertanggal 9 Agustus 2018. Peraturan ini mengubah ketentuan dalam pencalonan perseorangan peserta Pemilu anggota DPD sebagaimana Putusan MK. Sampai dengan tahapan ini, proses pencalonan anggota DPD belum menemui permasalahan konstitusional.

C. Keberlakuan Surut Putusan

KPU mulai menjadi gamang ketika Mahkamah Agung (MA) menajutahkan Putusan Nomor 65 P/HUM/2018 bertanggal 25 Oktober 2018 mengenai uji materiel terhadap PKPU Nomor 26 Tahun 2018. Dalam amar putusannya, MA menyatakan bahwa ketentuan persyaratan pencalonan anggota DPD yang telah diubah berdasarkan Pasal 60A PKPU Nomor 26 Tahun 2018 tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku umum sepanjang tidak diberlakukan surut terhadap peserta Pemilu anggota DPD yang telah mengikuti tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan Pemilu berdasarkan PKPU Nomor 7 Tahun 2017.

Dalam pertimbangan hukumnya, MA menyatakan Pasal 60A PKPU Nomor 26 Tahun 2018 tidak mengikuti prinsip Putusan MK yang berlaku

prospektif ke depan, sehingga ketentuan tersebut dinilai bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (hlm. 44). Pertimbangan Putusan MA ini mengandung multitafsir makna mengenai “tidak diberlakukan surut” terhadap PKPU Nomor 26 Tahun 2018. Benarkah PKPU tersebut memberlakukan surut ketentuan mengenai persyaratan calon anggota DPD? Untuk menjawab pertanyaan ini maka perlu dianalisis secara kronologis terhadap tahapan pencalonan anggota DPD untuk Pemilu 2019, Dengan merujuk pada kronologis dan tahapan pencalonan anggota DPD di atas maka sebenarnya tidak ada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilanggar dalam PKPU Nomor 26 Tahun 2018. KPU justru telah tepat menerapkan asas prospektif Putusan MK yang berlaku ke depan. Sebab, Keputusan KPU mengenai penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT) keduanya secara normatif dikeluarkan pasca dijatuhkannya Putusan MK dengan didasarkan pada PKPU yang telah diubah demi menjalankan Putusan MK.

Oleh karenanya, menjadi tidak tepat apabila ada yang menyatakan bahwa KPU memberlakukan surut ketentuannya dengan alasan pada saat itu telah masuk tahap pendaftaran dan verifikasi administrasi syarat calon anggota DPD. Kondisi demikian nyatanya telah pula dipertimbangkan secara khusus di dalam Putusan MK (hlm. 51) dengan menegaskan bahwa bakal calon anggota DPD yang kebetulan merupakan partai politik dan terkena dampak oleh Putusan MK, maka tetap harus diberikan kesempatan sebagai calon anggota DPD tersebut sepanjang telah menyatakan mengundurkan diri dari kepengurusan Partai Politik. Dengan sifat putusannya yang *erga omnes*, maka Putusan MK harus dijalankan oleh seluruh pihak dan lembaga negara, termasuk penyelenggara Pemilu dan lembaga peradilan.

Dalam beberapa perkara pengujian undang-undang, MK juga pernah mengeluarkan putusan yang mengubah persyaratan dalam Pemilu, meskipun tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan Pemilunya telah berjalan. Kesemuanya itu dijalankan tanpa ada permasalahan soal keberlakuan surut Putusan MK. Misalnya mengenai persyaratan dan verifikasi partai politik sebagai peserta Pemilu dan persyaratan bagi pemilih

dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Seandainya pun MK menunda keberlakuan putusannya, pertimbangan hukumnya pasti akan menyatakan secara tegas, seperti pada saat menunda keberlakuan Putusan MK untuk penyelenggaraan Pemilu serentak yang diputus pada 2014, namun pemberlakuannya baru akan dimulai pada 2019 dan seterusnya.

D. *Quo Vadis* Putusan PTUN

Quo Vadis yang dimaksud di sini adalah hendak dibawa ke mana Putusan MA, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta yang juga mengeluarkan Putusan Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT tanggal 14 November 2018 yang berkontradiksi dengan Putusan MK. Masih dalam kasus yang sama dan serupa dengan isi Putusan MA, PTUN Jakarta memaknai Putusan MK dan PKPU Nomor 26 Tahun 2018 hanya berlaku untuk proses Pemilu Anggota DPD selanjutnya, yaitu setelah Pemilu 2019 (hlm. 80). Sehingga, PTUN Jakarta dalam salah satu amarnya memerintahkan KPU untuk mencabut Keputusannya tentang Penetapan DCT Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD Tahun 2019. Putusan PTUN ini jelas bertentangan dengan Putusan MK. Sebab secara tegas dalam pertimbangan hukumnya (hlm. 51), MK menyatakan, "*Dengan demikian untuk selanjutnya, anggota DPD **sejak Pemilu 2019** dan Pemilu-Pemilu setelahnya yang menjadi pengurus partai politik adalah bertentangan dengan UUD 1945*" (huruf tebal oleh Penulis). Sebaliknya, tidak ada satu kalimat pun di dalam Putusan MK yang menyatakan bahwa Putusan MK terkait dengan persyaratan calon anggota DPD akan diberlakukan setelah Pemilu 2019 atau pada Pemilu 2024. Singkatnya, PTUN Jakarta sangat tidak tepat dalam menerjemahkan Putusan MK, bahkan terkesan bertolak belakang. Dalam kondisi seperti ini, sejatinya KPU berpegang teguh pada lembaga dan putusan pengadilan yang memiliki otoritas lebih tinggi dalam menafsirkan konstitusionalitas Undang-Undang, yaitu Mahkamah Konstitusi. Mengabaikan Putusan MK secara sadar berarti merupakan bentuk pembangkangan terhadap UUD 1945 dan UU Pemilu yang telah ditafsirkan secara konstitusional oleh MK.²¹⁶

216 Pan Mohamad Faiz, 2018, Sengkarut Syarat Calon Anggota DPD, (MAJALAH KONSTITUSI) November 2018, Hal 141.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Afan Gaffar, *Politik Demokrasi, dan Paham Integralistik*, Dalam buku *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*
- A. Hamid S. Attamimim, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992.
- Andi Pangerang, *Prinsip Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan pasal 18 UUD 1945 dan Implementasinya dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*. Disertasi, PPS UNPAD, 1999,
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New haven and london 1999
- Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang negara Hukum*, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 3 Tahun II November, 2004
- Ateng Syafrudin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Sumur, Bandung, 1973.
- _____, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, Tarsito Bandung, 1982.
- _____, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- _____, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, CV Mandar Maju, Bandung, 1990.

- _____, *DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah Dari Masa Kemasa*, CV Mandar Maju, Bandung, 1991.
- _____, *Kepala Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2000 (selanjutnya disebut Bagir Manan I), hlm. 102.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IND-HILL. CO, Jakarta, 1992.
- _____, *Politik Perundang-undangan* (bahan kuliah penataran dosen Fakultas Hukum Swasta se Indonesia), Jakarta, 1993.
- _____, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, *Pustaka Sinar Harapan*, Jakarta, 1994
- _____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- _____, (Editor) *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Esay Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri M.SH, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung, Alumni, 1993.
- _____, *Mewujudkan Kedaulatan rakyat Melalui Pemilihan Umum, dalam buku Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan negara Hukum*, Kumpulan Esai guna menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri M., S.H. Gaya Pratama, Jakarta, 1996
- B.N. Marbun. *DPR-RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1993.

Budi Prayitno (Terjemahan), *Apakah Demokrasi itu (What is Democracy)*, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2001

C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Limited, London, 1952.

_____, *Modern Political Constitution; an introduction to the comparative study of their history and existing form* Sidwick and Jackson Limited, London, 1966

Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994.

_____, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

David Betham dan Kevin Boyle, *Introducing Democracy* (terjemahan: Bern Hidayat, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta

Djoko sutono, *Ilmu Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1956.

_____, dihimpun Harun Al Rasid, *Ilmu Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

Djuana Sulwan, *Tata Negara Indonesia*, Yayasan Proklamasi, Jakarta, 1976

Emery Reves, A. *Democratic Manifesto* (terjemahan: A. Z. Abidin, *Sebuah Maklumat Demokrasi*), yayasan Pembangunan Jakarta, 1951

Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar, Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 1987

_____, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995

George Tsebelis and Jeannette Money, *Bikameralism*, dan Geovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, terpetik dari Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 8 Tahun III Maret 2005 George Tsebelis and Jean-

nette Money, *Bikameralism*, dan Geovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*, terpetik dari Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 8 Tahun III Maret 2005

Ginandjar Kartasasmita. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Latar Belakang dan Masalah*. Dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 juni 2004.

Hans Kelsen, *General Theory of Law And State*, New York, Russel and Russel, 1973.

Harsono, *Pemerintahan Lokal Dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992,

Haynes, *Democracy and Civil Society in Third World Politics & New Political Movements* (terjemahan P. Soemitro, *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*), Yayasan Obor Indonesia, 2000

I Dewa Gde Palguna, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dalam Janedri M. Gaffar.

I Gede Pantja Astawa, *Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi, UNPAD Bandung, 2000

Ismail Saleh, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1988.

Janedri M. Gaffar, et al., *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretaris Jenderal MPR-UNDP, Jakarta, 2004.

Jean Baechler, *Demokrasi, Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.

_____, *Democracy An Analytical Survey* (terjemahan: Bern Hidayat), Kanisius, Yogyakarta, 2002

Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract*, London J.M. Dent & Sons LTD New York E.P. Dutton & CO INC.

Jimly Asshidiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UII, Jakarta, 1985.

_____. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia, Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994

_____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press Yogyakarta, 2004.

John W. de Gruchy, *Agama Kristen dan Demokrasi*, BPK. Gunung Mulia, Jakarta, 2003

Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, PT. Bina Akasara, Jakarta, 1982,

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 117.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law And State*, New York, Russel and Russel, 1973.

Kusnardi. Moh. Dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1988.

_____, dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut UUD 1945*, Gramedia, Jakarta, 1994.

Lembaga Administrasi Negara, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Kerja sama Lembaga Administrasi Negara dan BPKP, Jakarta, 2000,

Mahfud, Moh, *Dasar dan Struktur ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993.

_____, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

_____. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998

Max Boboy, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

McCarthy David J, *Local Government Law*, St.Paul West Publishing Co, Second Edition, 1983.

Mezey, Michael L, *Congress, The President, and Public Policy*, Westview Press Boulder, San Francisco, & London, 1989.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

Mohammad Fajrul Falakh, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Pokok-pokok pemikiran yang disampaikan pada Focus Group Discussion: Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Yogyakarta, 24 Maret 2003, Dalam Janedri M. Gaffar, et.al. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretaris Jenderal MPR-UNDP. Jakarta. 2004.

Moch. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999

Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung. 2000

Moh. Hatta dalam Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1975.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta.

Moh. Kusnadi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1985.

Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Lyberti, Yogyakarta, 1986

MPR-RI, *Pernyataan Sikap Politik 207 Anggota MPR RI 7 November 2001*, Yayasan Kepada Bangsaaku.

M.Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1988.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 138.

Moh. Mahfud M.D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999,

Mochtar Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Karya, Bandung, 1979,

Nicolai. P. & Oliver. B.K. *Bestuursrecht*. Amsterdam

Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Philipus M.Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisis Hukum Dan Kene-garaan*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

_____. *Fungsi Normatif Administrasi dalam Mewujudkan Pemerin-tahan yang Bersih..* Pidato Guru Besar. 10 Oktober 1994. UNA-IR. Surabaya.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

PSHK Indonesia. Sekilas Mengenai Dewan Perwakilan Daerah: Struk-tur Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Amandemen UUD 1945. <http://parlemen.net/ind/ldetails.PHP>.

Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parle-ment Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta. 2005.

S. Adiwinata, *Istilah Hukum Latin Indonesia*, Intermasa, Jakarta, 1977

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Ha-rapan, Jakarta, 2000.

- Satya Arinanto. *Setelah MPR Menjadi Bikameral*. Opini. Kompas. Tanggal 9 Agustus 2002.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di-Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. 1997.
- Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, The English Language Book Society and Hodder and Stoughton, Fifth Edition, 1976.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung 1992.
- Smith, B.C, *Decentralization the Territorial Dimension of the State*, George Allen and UNWIN Publishers Ltd, London, 1985.
- S. M. Konsep Dasar HAK-HAM, *Studi Perbandingan dalam Syariat Islam dan Perundang-undangan Modern*, Tirtamas Indo, Jakarta, 1993
- Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, UI PRESS, Jakarta, 1986.
- _____, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. 1988.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Cet. ke delapan, Jakarta, 2004.
- Solly Lubis, M, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1986.
- _____, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1992
- Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.
- _____, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984
- _____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- _____, *tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.
- _____, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.

_____. *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung. 2002.

Sri Soemantri M. dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan Politik di Indonesia, 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Sri Soemantri M. *Dalam kumpulan tulisan buku: Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Sekretariat Negara. Jakarta. 2004

Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1973.

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988.

Syaukani H.R., dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002,

S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000,

Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. I, Penerbitan UMM Malang, Malang, 2004.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001,

Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002,

Smith, dalam Josef Riwu Kaho, *Reorganisasi dan Restruisasi Pemerintahan Dalam Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Bina Akasara, Jakarta, 1982, ,

Theo L. Sambuaga. Hubungan DPD dengan DPR, DPRD, Pemerintah PUSAT, DAN Pemerintah Daerah. Pemaparan Diskusi Kelompok Anggota PAH I Badan Pekerja MPR dalam Lokakarya Nasional

Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 14. Lihat pula Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cetakan ke tiga, 2000

Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jembatan, Jakarta, 1975.

Wantjik Saleh, K, *Tiga Undang-Undang Dasar UUD RI 1945, Konstitusi RIS, UUD Sementara RI*, Ghalia Indonesia, 1985.

B. Makalah, Majalah dan Internet

Ateng Syafrudin, *Masalah Hukum Dalam Pemerintahan Di Daerah, Makalah*, Ceramah bagi pendidikan non gelar bagi para anggota DPRD Tk I dan TK II, Badan Pendidikan dan Latihan Depdagri, 1993.

Bagir Manan. Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah. Makalah pada Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang. FH UNPAD. Bandung. 13 Mei 2000.

Bernard Arief Sidharta, *Pembentukan Hukum di Indonesia*, Bahan Kuliah, Tanpa Tahun.

Bintan R Saragih, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Penyambung Suara Daerah (Tinjauan terhadap eksistensi DPRD dalam UUD 1945)*, (makalah) Disampaikan pada Perayaan Ulang Tahun ke-80 Prof. Sri Soemantri, Bandung, 22 April 2006.

Biem Binyamin dan Eko Prasajo dalam Forum Lokakarya Refelsi Akhir Tahun: Optimalisasi Fungsi dan Kedudukan DPD RI diselenggarakan oleh DPD DKI Jakarta Bekerja sama dengan pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota Fisip Universitas Indonesia serta Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Negeri Jakarta, tanggal 23 Desember 2005.

Ginandjar Kartasasmita pada Acara Pembukaan Rapat Tim Kerja Materi Kelompok DPD di MPR, dalam rangka Penyusunan Buku *Sosialisasi DPD*, Jakarta, 1 Desember 2005.

La Ode Ida pada Forum Diskusi Panel Calon Pimpinan DPD, diselenggarakan oleh Indonesia Voter Initiative, Jakarta, 29 September 2005.

Seperempat Abad DPR RI. Sekretaris DPR RI. Jakarta. 29 Agustus 1970.
Sri Soemantri M, *Peningkatan Perlindungan Hukum Melalui HAM*, Jurnal Ilmiah UNTAG, Nomor 1, Januari 1995.

Pan Mohamad Faiz, 2018, Sengkarut Syarat Calon Anggota DPD, (MAJALAH KONSTITUSI) November 2018,

<https://aakkuucintaindonesia.blogspot.com/2013/07/tentang-konstitusi-republik-indonesia.html>, di akses November 2021

<https://khoiriyarningsih.wordpress.com/uud-pernah-berlaku-di-indonesia/konstitusi-ris-1949/>, di akses November 2021

C. Jurnal

Bagir Manan, *Penelitian di Bidang Hukum*, dalam Jurnal Hukum Puslitbangkum Nomor: 1-1999, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999.

Bernard Arif Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 3 Tahun II November 2004.

Frank Feulner, *Memperkuat Kerangka Kerja Demokrasi Perwakilan*, Dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 8 Tahun III Maret 2005.

Harjono, *Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembuatan Undang-Undang* Dalam Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 2 No. 2-September 2005. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI. Jakarta.

D. Undang-Undang

KRIS (Konstitusi Republik Indonesia serikat) 1949

KRIS (Konstitusi Republik Indonesia serikat) 1950

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5563)

UU No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396)

UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)

UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

BIODATA PENULIS



Dr. Ahmad Rosidi, S.H.,M.H. Lahir, di Gemel, 10 Januari 1984. Penulis berprofesi sebagai seorang Praktisi (Advokat), dan Akademisi (Dosen) dengan jabatan fungsional Lektor. Penulis lahir dari keluarga yang sederhana dan memiliki semangat dan cita-cita bisa berkontribusi untuk Agama, Bangsa dan Negara. Penulis memiliki prinsip bahwa apa yang di cita-citakan harus

bisa diwujudkan dengan kerja keras, dan kerja cerdas serta tidak mudah menyerah. Riwayat pendidikan penulis dimulai Pada tahun 2004-2008 penulis melanjutkan studi sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani, kemudian pada tahun 2013-2015 melanjutkan studi ke jenjang Pasca Sarjana Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram dan pada tahun 2019-2022 melanjutkan studi ke jenjang Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Udayana dengan konsentrasi Hukum Pemerintahan dan berhasil lulus menempuh sidang terbuka promosi Doktor pada tanggal 24 Januari tahun 2022 dengan predikat pujian/cumlaude. Penulis juga aktif sebagai peneliti dan penulis di beberapa jurnal nasional maupun internasional. Email; ahmadrosidi1001@gmail.com



Dr. Edy Nurcahyo, S.H., M.H. adalah Staf Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Buton. Pria kelahiran Rumbia, 2 November 1985 ini menempuh jengang pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta (2010), Magister Ilmu Hukum (S2) di Universitas Islam Sultan Agung Semarang (2014), dan menyelesaikan studi Doktor (S3) Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana. Karier sebagai dosen dimulai sejak tahun 2011 dengan berkhidmat di Amal Usaha Muhammadiyah (Universitas Muhammadiyah Buton) sebagai Dosen Luar Biasa. Pada tahun 2015 diangkat sebagai dosen tetap yayasan. Minat untuk terus mengembangkan skill menulisnya selalu dikembangkan dengan cara berkolaborasi bersama rekan kolega dari lintas perguruan tinggi. Email: cahyonur3dy@gmail.com, kartu nama digital: <https://yubi.id/cahyonur3d>



Dr. Hudali Mukti, S.H., M.H. lahir di Banjarmasin, 05 Agustus 1973. Sejak menyelesaikan pendidikan strata 1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda tahun 2001. Pendidikan strata 2 pada Magister Ilmu Hukum Universitas Widya Gama Malang tahun 2011 dan menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Udayana Denpasar Bali. Bahwa Penulis disamping sebagai Pengajar juga pernah menjabat jabatan struktural sebagai Sekretaris Prodi, Ketua Prodi, Wakil Dekan dan Dekan pada Program Studi Ilmu Hukum serta ketua senat Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda. Penulis juga aktif dalam segala kegiatan non akademik, seperti pendampingan hukum sebagai Advokat, narasumber dalam kegiatan seminar serta konsultasi Hukum.



Dr. Selfianus Laritmas, SH., MH. Lahir, di Adaut, 14 November 1986. Penulis berprofesi sebagai seorang Dosen dan Praktisi Hukum (Advokat), dengan jabatan fungsional Lektor. Penulis lahir dari keluarga yang sederhana dengan pekerjaan orangtua sebagai Guru SMP, dengan keterbatasan keluarga yang terbatas dalam menyekolakan penulis, mem-

buat penulis terus berusaha untuk bekerja agar dapat membahagiakan kedua orangtua, serta istri dan anak. Motivasi inilah yang membuat penulis menjadi tidak mudah menyerah untuk mencapai harapan dan masa depan yang menjadi impian penulis, hal tersebut memberikan inspirasi dan semangat bagi penulis untuk bekerja keras dalam menitik karir sebagai dosen Fakultas Hukum di Universitas Halmahera serta sebagai Praktisi Hukum, semua harapan dan kerja keras penulis ini, kirannya dapat berguna bagi Agama, Bangsa dan Negara. Riwayat pendidikan penulis dimulai Pada tahun 2003 penulis melanjutkan studi serjana pada Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, kemudian pada tahun 2012 melanjutkan studi ke jenjang Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum di Universitas Pattimura Ambon dan pada tahun 2019 melanjutkan studi ke jenjang Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Udayana dan berhasil lulus sebagai salah satu lulusan terbaik pada tanggal 11 Maret tahun 2022 dengan pridekat pujian/cumlaude. Penulis juga aktif sebagai peneliti dan penulis di beberapa jurnal nasional maupun internasional.