



Dr. Ahmad Rosidi, S.H., M.H., dkk.

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA

Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan
di Indonesia | Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang |
Konsep Pengaturan Kedudukan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-
Undang Ke Depan | Proses Pemilihan Dan Pengangkatan DPD RI



**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	

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 pelembagaan 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 bikameral 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 tertingginya 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