

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Daerah atau DPD adalah lembaga yang mewakili kepentingan sebuah daerah atau bahkan di tingkat provinsi. Meski begitu, sebetulnya Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang masih cukup muda usianya, karena baru terbentuk pada tahun 2001 silam. Namun tetap saja, fungsi Dewan Perwakilan Daerah serta tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Undang-undang Dasar. Sebagai pilihan rakyat, tugas Dewan Perwakilan Daerah secara harfiah adalah mendengarkan dan mewujudkan kepentingan bersama sebuah daerah.

Sebagai negara demokratis, anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih melalui Pemilihan Umum atau Pemilu, setiap lima tahun sekali. Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah, sejatinya hanya fokus pada satu daerah saja. Lebih lanjut, Dewan Perwakilan Daerah lahir dari amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Perlu diperhatikan, meski terlihat serupa namun ada perbedaan antara tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Melansir dari Hukum Online, menurut Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Daerah adalah bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini dijelaskan di Pasal 2 ayat 1 UUD 1945.

Secara garis besar, ada tiga fungsi Dewan Perwakilan Daerah yaitu legislasi, pertimbangan dan pengawasan. Lebih jelasnya, fungsi Dewan Perwakilan Daerah yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:

1. Pengajuan 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Ikut dalam pembahasan 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
3. Pemberian pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
4. 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 lain, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.¹

¹ [https://katadata.co.id/safrezi/berita/61c123fcee36f/mengenal-tugas-dan-wewenang-dpd-beserta-fungsinya#:~:text=DPD%20adalah%20lembaga%20perwakilan%20daerah,undang%20Dasar%20\(UUD\)%201945.](https://katadata.co.id/safrezi/berita/61c123fcee36f/mengenal-tugas-dan-wewenang-dpd-beserta-fungsinya#:~:text=DPD%20adalah%20lembaga%20perwakilan%20daerah,undang%20Dasar%20(UUD)%201945.)

Perkembangan_sistem ketatanegaraan modern saat ini tidak terlepas dari perkembangan masyarakat dalam upaya menuju masyarakat yang semakin demokratis. Pengertian Ketatanegaraan adalah ihwal Tata Negara mengenai seperangkat prinsip dasar yang mencakup peraturan susunan pemerintahan, bentuk negara, dan sebagainya yang menjadi pengaturan suatu negara.

Sejarah Ketatanegaraan di Indonesia pasca kemerdekaan dapat dibagi menjadi 5 periode, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar 1945 (1945–1949)

Pasca pemberlakuan Undang-Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945), dihasilkan 3 unsur proklamasi, yaitu:

- a. Kedaulatan penuh dalam mengatur/menata sistem ketatanegaraan sendiri.
- b. Pemindehan kekuasaan diselenggarakan dalam waktu singkat.
- c. Pemberitahuan kepada seluruh rakyat & internasional.

2. Republik Indonesia Serikat (1949–1950)

Belanda masih ingin menguasai Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Terjadi perjanjian Linggarjati 25 Maret 1947 yang menghasilkan:

- a. Belanda mengakui Republik Indonesia berkuasa secara De Facto atas Jawa, Madura, dan Sumatera. Di wilayah lainnya yang berkuasa adalah Belanda.
- b. Belanda & Indonesia akan bekerja sama dalam membentuk Republik Indonesia Serikat (RIS).

- c. Terjadi Konferensi Meja Bundar (berubahnya dari negara kesatuan ke Negara Serikat).

3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (1950–1959)

- a. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.
- b. Menteri-Menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah.
- c. Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

4. Orde Lama (1959–1965)

Dekret Presiden 5 Juli 1959:

- a. Berlakunya kembali UUD 1945.
- b. Dibubarkan *Konstituante*.
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS.

5. Orde Baru (1966–1998)

- a. Diawali dengan Supersemar.
- b. Orde Baru bertekad menjalankan Undang-Undang Dasar 1945, Pancasila secara murni dan konsekuen.
- c. Demokrasi Pancasila di bawah kepemimpinan Soeharto (Sistem Presidensial).
- d. Pemilu 5 tahun sekali tetapi tidak demokratis.
- e. Kuatnya kekuasaan presiden dalam menopang & mengatur seluruh proses politik, terjadi sentralistik kekuasaan pada presiden.

f. Pembangunan ekonomi terlaksana tetapi tidak berbasis ekonomi kerakyatan.²

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penulisan skripsi yang berjudul “Fungsi dan Peranan Badan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan (Tinjauan Yuridis Terhadap Perjalanan Demokrasi di Indonesia)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apakah ide dasar Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah selaras dengan kewenangan yang di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sistem Ketatanegaraan?
2. Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah yang telah penulis kemukan diatas, maka tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk Mengetahui ide dasar Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah selaras dengan kewenangan yang di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam system Ketatanegaraan.

²<https://www.google.com/search?q=sistem+ketatanegaraan+adalah&oq=sistem+ketatanegaraan+adalah&aqs=chrome..69i57j46i199i433i465i512j0i131i433i512j0i433i512i2j0i512j46i199i465i512j69i60.29464j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> diakses pada 15 April 2022, Pukul 00:10

2. Untuk Mengetahui Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
3. Untuk Memenuhi Persyaratan Dalam Menempuh Gelar Sarjana Hukum Serta Mengetahui Lebih Dalam Mengenai Fungsi Dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah

D. Manfaat Penelitian

Sementara hal yang diharapkan menjadi manfaat dari adanya penulisan skripsi ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah sumber informasi serta pengetahuan Ilmu Hukum Tata Negara, terkhususnya mengenai bagaimana mengetahui Fungsi dan Peran Badan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan.

2. Manfaat Praktis

Uraian dalam skripsi ini diharapkan untuk memberikan sumbangan pemikiran, manfaat, dan masukan pada bagian bagi penulis, dan terkhususnya bagi masyarakat untuk mengetahui Fungsi dan Peran Badan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan.

3. Bagi Penulis

Penulisan ini berguna bagi penulis untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis terkhusus mengenai dasar hukum Fungsi dan Peran Badan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Dan

yang paling utama adalah sebagai salah satu syarat untuk menempuh gelar S-1 (strata satu) dalam program studi Ilmu Hukum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan umum mengenai Dewan Perwakilan Daerah

1. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang mana lahir dari badan legislatif atau *legislature* (membuat undang-undang)³. Nama lain yang sering di pakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte generale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara autentik dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat. Oleh karena itu, Dewan perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap

³ Eni Suharti, MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 133

provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelum tahun 2004, Dewan perwakilan Daerah (DPD) masih bernama utusan daerah⁴.

Menurut Entol Zaenal Muttaqien, didalam buku pokok-pokok hukum ketatanegaraan. Dewan Perwakilan Daerah adalah Lembaga 1 Eni Suharti, MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD, negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia, dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah. Sedangkan menurut Ni'matul Huda didalam buku hukum tata negara Indonesia⁵.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Berdasarkan pernyataan diatas, bahwasanya sesuai dengan ketentuan pasal 22D UUD 1945 perubahan, Dewan Perwakilan Daerah dapat:

⁴ Budiarjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), h. 315

⁵ Kaka Alvia Nasution, Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara (Jogjakarta: Saufa, 2014), h. 107

- a. Mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan
- c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Berdasarkan pernyataan diatas bahwasanya Dewan Perwakilan Daerah yaitu merupakan suatu bagian yang baru diadakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen adalah utusan daerah dan utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil/utusan daerah. Hal ini tidak sesuai dengan hakikat Negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, oleh karena itu, kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan setelah UUD 1945 diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah.⁶

2. Tugas Dewan Perwakilan Daerah

Tugas Dewan Perwakilan Daerah, Pasal 22D UUD 1945 menetapkan:

- a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan

⁶4 Entol Zaenal Muttaqin, Pokok-pokok Hukum ketatanegaraan, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, 2014), h. 107

daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah⁷

- b. DPD ikut membahas 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 serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- c. DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat, dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindak lanjuti⁸.

Selain tugas pokok yang melekat padanya, DPD juga memiliki kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan, yaitu dalam memilih anggota badan pemeriksa keuangan. Sedangkan dalam masalah keuangan negara DPD memiliki kewenangan:

1. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2015), h. 139.

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia....., h. 140.

2. menerima hasil pemeriksaan keuangan Negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN⁹.

Berdasarkan fungsi dan wewenang tersebut, dapat disimpulkan bahwa Dewan perwakilan Daerah tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Didalam undang-undang RI no. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD di pasal 249 tentang Wewenang dan Tugas

1. DPD mempunyai wewenang dan tugas
 - a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemebntukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
 - b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
 - e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah,

⁹ Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara....., h. 198.

hubungan pusat dan daerah, pengolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditidakklanjuti.
 - g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
 - h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
 - i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya¹⁰.

3. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Sesuai dengan konstitusi, format representasi DPD-RI dibagi menjadi fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Untuk itu, Mengenai fungsi Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah dibentuk sebagai lembaga Negara,

¹⁰ Eni Suharti, MD3 (UU RI No. Tahun 2014)....., h. 136.

tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti. Dengan perubahan secara addendum maka UUD 1945 yang asli tetap menjadi landasan utama sehingga perubahan-perubahannya dilakukan melalui penyisiran atas setiap pasal yang manakala ada pasal yang harus diubah atau diganti maka perubahannya dijadikan lampiran atas UUD yang asli. Dengan cara yang demikian, ketika mengamandemen pasal tentang MPR, ditetapkanlah bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menampung gagasan bikameral (padahal MPR tidak diberi fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi perlengkapan peyerta di antara lembaga Negara lembaga Negara yang ada.

Selain fungsi-fungsinya yang tak menentukan UU dan kebijakan Negara lainnya, ditentukan juga bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Bahkan kelemahan DPD menjadi semakin tampak ketika kewenangannya untuk ikut membahas RUU tertentu oleh UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD dikurangi lagi sehingga DPD hanya boleh ikut membahas pada tahapan awal pembicaraan Tingkat I saja. Pasal 43 ayat (2) UU no. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menggariskan bahwa “DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembincaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.”

Dengan fungsi yang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peranperannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Organisasi Masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat atau oleh media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insedien berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD dan terjadinya impeachment terhadap presiden/wakil presiden yang prosesnya sampai ke MPR. Dua hal tersebut diuraikan lebih lanjut berikut ini; Pertama, jika terjadinya perubahan UUD, seperti diketahui, usul mengubah UUD 1945 menurut pasal 37 harus diajukan oleh sekurangnya 1/3 dari anggota MPR, dengan menyebut pasal dan alasan yang akan diubah sekaligus dengan usul perubahannya. Jika ada upaya politik ke arah itu, maka anggota-anggota DPD, jika mereka kompak, akan menjadi penting dan turut menentukan apakah setuju tidak atas usul perubahan. Dalam praktik yang muncul akhir-akhir ini, semua anggota DPD malahan menjadi unsur utama dan upaya pengusulan amandemen kelima.

Selanjutnya jika syarat dukungan memenuhi syarat, maka kembali anggota DPD menjadi penting, baik untuk korum persidangan yang harus dihadiri oleh sekurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR maupun untuk syarat minimal jumlah suara guna mengambil putusan. Sebab, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD itu harus disetujui oleh sekurangnya 50 persen lebih satu dari seluruh anggota MPR, bukan hanya dari jumlah yang hadir dalam persidangan. Kedua, jika terjadi impeachment di Tingkat MPR, Dewan Perwakilan Daerah juga akan menjadi sangat penting jika terjadi proses impeachment yang sampai ke MPR setelah DPR

mengajukan (impeachment I) ke MK dan MK telah memutuskan (Forum privilegium) bahwa “Dakwaan” DPR benar adanya. Jika putusan MK ini ditidakanjuti oleh DPR, dengan usulan agar MPR bersidang untuk menentukan Presiden atau Wakil Presiden akan diberhentikan atau tidak (impeachment II), maka suara anggota DPD akan sangat turut menentukan. Seperti diketahui, untuk menjatuhkan presiden melalui impeachment di MPR, sidang MPR untuk itu harus dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota MPR dan putusan tentang impeachment (pemakzulan) hanya dapat dilakukan jika sekurangnya $\frac{2}{3}$ dari yang hadir itu setuju presiden diberhentikan.

Hanya pada kedua peristiwa dan forum yang sangat incidental itulah anggota-anggota DPD dapat menjadi penting mengingat perannya yang akan sangat mempengaruhi korum dan berbagai putusannya¹¹.

Berdasarkan pernyataan diatas bahwasanya, didalam Pasal 248 Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2014 MPR, DPR, DPD, DPRD.

(1) Fungsi DPD

- a. Pengajuan 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 DPR
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan

¹¹ Moh Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), h. 72-73.

- penggabungan daerah, pengolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perrimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapat dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
 - d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pemebentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- (2) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah¹².

Dari pasal ini bahwasanya Dewan Perwakilan Daerah memiliki dua makna historis, yaitu DPD merupakan lembaga negara atau kekuasaan legislatif dan lembaga konstitusional. Dewan Perwakilan daerah (DPD) disebut sebagai lembaga negara karena keberadaannya sejak diamandemenkannya UUD 1945 diberlakukan. DPD sebagai lembaga konstitusional karena DPD memiliki 3 (tiga) fungsi:

- a. Fungsi Legislasi: dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang, ikut membahas RUU keduanya berkaitan dengan otonomi daerah, Hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengolalaan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

¹² Eni Suharti, MD3 (UU RI No. Tahun 2014)....., h. 133-134.

- b. Fungsi Representasi: memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama, dan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK
- c. Fungsi Pengawasan (Control): yaitu dapat mendapatkan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dibidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti, serta menerima hasil keuangan negara yang dilakukan BPK.

3. Konstruksi Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan Oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu:

- 1. Adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD.
- 2. Karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan,

muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat. Bahkan pendapat ini mengemuka hampir di setiap forum Uji Sahih Rancangan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan di 13 daerah. Pendapat bahwa semua anggota lembaga perwakilan harus dipilih oleh rakyat dapat dilihat di antaranya dalam sidang Komisi A MPR RI pada rapat Komisi A tanggal 5 November 2001.

Latar belakang kedua pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah. Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isu ini selanjutnya bergeser ke arah pewacanaan negara federal dan berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab melalui Undang-Undang 22 Tahun 1999.

Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.

Latar belakang tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut:

“Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dengan sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.”

Hal itu ditegaskan oleh Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali Pos Online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD sebagai berikut:

“Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa kalau negara kesatuan ini dikehendaki tetap, maka dalam pengambilan keputusan politik negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat di satu pihak (yang dalam hal ini mewujud dalam lembaga DPR) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujud dalam lembaga DPD). Setiap daerah (propinsi), tanpa memandang luas dan jumlah penduduknya, akan mendapatkan jatah sama di lembaga DPD itu. Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan inilah yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/perwakilan (yang mewujud dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional, terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotetis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang mengancam persatuan nasional.”

Pembentukan DPD untuk menjaga Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dikemukakan oleh A.M. Lutfi sebagai berikut:

“Demikian juga halnya dengan DPD, DPD ini adalah satu cara untuk menjaga Negara Kesatuan RI kita ini dengan memberikan keadilan, dan hak yang pantas pada daerah-daerah untuk mengatur dirinya dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.”

Jimly Asshiddiqie, dalam makalahnya yang disampaikan dalam Seminar tentang Bikameralisme di Medan tanggal 12 Juni 2001, mengemukakan konsep DPD sebagai berikut:

- a. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.
- b. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “*the winner takes all*”. Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem

proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institutional building*).

- c. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.
- d. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (*impeachment*), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
- e. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan pada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah.
- f. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.
- g. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan

DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislasi yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.

- h. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka lembaga yang mendaftarkan RUU terlebih dahulu yang mem bahas nya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme *checks and balances* diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.
- i. Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang mem bahas nya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus diatas $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ jumlah anggota (*override*).
- j. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Ahli hukum lain yang mengemukakan konsep DPD adalah Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung, Bagir Manan. Beberapa pemikirannya tentang DPD adalah sebagai berikut:

- a. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.
- b. DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota yang dipilih langsung oleh rakyat propinsi dengan masa jabatan lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersamaan dengan anggota DPR. Dimungkinkan pula sistem penggantian bergilir. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali.
- c. MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas wewenang sebagai berikut:
 1. Membentuk undang-undang,
 2. Mengawasi jalannya pemerintahan,
 3. Menetapkan APBN,
 4. Mengesahkan perjanjian internasional,
 5. Memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain,
 6. Memberhentikan presiden, wakil presiden, dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya,
 7. Mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.
- d. DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berhak:
 1. Mengajukan rancangan undang-undang,
 2. Meminta keterangan (interpelasi),

3. Melakukan penyelidikan (angket),
 4. Melakukan perubahan atas rancangan undang-undang,
 5. Mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang.
- e. RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DPD dapat disahkan sebagai undang-undang, apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.
 - f. RUU yang disetujui DPD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan.
 - g. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang.
 - h. DPD dan DPR dapat melakukan sidang bersama mengenai hal-hal tertentu yang ditetapkan undang-undang atau kesepakatan bersama. Dalam sidang bersama rapat dipimpin bersama oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.
 - i. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

Pembatasan kewenangan DPD merupakan hasil kompromi dari beberapa pendapat, mulai dari yang menginginkan strong bicameralisme hingga yang tidak menyetujui adanya DPD. Wewenang DPD tersebut diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. DPD memiliki tiga fungsi tetapi terbatas bersifat konsultatif dan subordinat terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Semua fungsi

yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR. Fungsi-fungsi DPD dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Fungsi Legislasi

- a. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Ikut membahas pada tingkat I atas 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 alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

2. Fungsi Pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, berdasarkan laporan yang diterima dari BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, dan temuan

monitoring di lapangan. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

3. Fungsi Nominasi, memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang dilakukan oleh DPR.

Walaupun wewenang yang dimiliki sangat terbatas, tentu DPD harus tetap menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan awal pembentukan yaitu memberikan saluran kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan nasional yang terkait dengan kepentingan daerah. Sesuai dengan hakikat keberadaannya sebagai perwakilan daerah, tugas utama DPD adalah menyerap dan mengartikulasikan aspirasi daerah. Oleh karena itu harus terdapat hubungan yang jelas dan erat antara anggota DPD dengan daerah yang diwakili. Guna menentukan bagaimana penyerapan aspirasi harus dilakukan tentu harus sesuai dengan ruang lingkup wewenang yang dimiliki, tanpa harus bergantung pada sejauh mana daya jangkau yang diberikan. Berdasarkan ruang lingkup tersebut dapat ditentukan dengan pihak mana saja hubungan harus dijalin agar penyerapan aspirasi dapat dilakukan.

Sesuai dengan wewenang konstitusional yang dimiliki, ruang lingkungannya adalah masalah yang terkait 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. Selain itu, ruang lingkup DPD juga meliputi masalah anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Berdasarkan lingkup urusan yang menjadi wewenang DPD tersebut, setiap anggota DPD harus menjalin hubungan aspiratif dengan berbagai pihak, tidak hanya dengan pemerintah daerah. Apalagi

berdasarkan latar belakang pembentukannya DPD tidak hanya dimaksudkan untuk mewakili semata-mata warga negara di suatu daerah, tetapi juga kepentingan alam dan lingkungan dalam arti konkrit seperti gunung, sungai, lautan, dan lain-lain. Oleh karena itu hubungan aspiratif yang harus dijalin oleh anggota DPD meliputi antara lain dengan:

- a. Daerah sebagai satu kesatuan geografis dan lingkungan.
- b. Masyarakat di daerah, terutama yang menjadi satu kesatuan hukum beserta alam dan lingkungannya.
- c. Warga negara di daerah.
- d. Pemerintah daerah kabupaten/kota.
- e. Pemerintah Provinsi.
- f. Organisasi kemasyarakatan.
- g. Organisasi keagamaan.

Aspirasi yang telah diserap tentu harus disalurkan dan diperjuangkan oleh anggota DPD dalam proses pembuatan kebijakan nasional. Dengan demikian sesungguhnya anggota DPD harus selalu hadir di dua tempat, yaitu di daerah yang diwakili dan di pusat. Oleh karena itu sudah sewajarnya dan seharusnya bahwa anggota DPD aktif bergerak (*mobile*) dari daerah ke pusat serta sebaliknya. Tidak dapat dikatakan bahwa anggota DPD harus lebih banyak di daerah ataupun harus lebih banyak di Jakarta. Untuk menjalankan penyerapan aspirasi daerah tentu tidak dapat dilakukan sendiri oleh anggota DPD. Dapat dikatakan bahwa konstituen anggota DPD jauh lebih luas dan lebih banyak dari pada anggota DPR.

Dari sisi penduduk sudah jelas bahwa konstituen anggota DPD adalah seluruh masyarakat di suatu provinsi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan konstituen anggota DPR yang hanya di satu Daerah Pemilihan. Bahkan konstituen anggota DPD tidak hanya orang, tetapi juga alam dan lingkungan di daerah, organisasi masyarakat, serta pemerintah daerah. Berdasarkan kondisi tersebut, yang diperlukan anggota DPD bukan sekadar domisili di provinsi terkait, tetapi harus punya organ dan perangkat yang dapat menggerakkan proses penyerapan aspirasi. Singkatnya, anggota DPD harus memiliki kantor yang beroperasi di daerah. Kantor inilah yang akan menjaring aspirasi dan informasi di tingkat daerah, mengolah, mengkomunikasikan, dan mensistematisasi, serta menyiapkannya sebagai bahan dan rumusan kebijakan yang akan disalurkan dan diperjuangkan oleh anggota DPD di pusat. Hanya dengan perangkat tersebut anggota DPD dapat menjalankan fungsi menyalurkan aspirasi daerah secara maksimal tanpa meninggalkan tugas menyerap aspirasi daerah itu sendiri

B. Tinjauan Umum Mengenai Sistem Ketatanegaraan

1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Kata sistem berasal dari bahasa Latin, yaitu *systema*. Sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi atau energi. Kata sistem banyak sekali digunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam forum diskusi maupun dokumen ilmiah. Kata ini digunakan untuk banyak hal, dan pada banyak bidang pula, sehingga maknanya menjadi beragam. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka. Sedangkan kata

ketatanegaraan berasal dari gabungan 2 (dua) kata, yaitu tata dan negara. Kata tata mempunyai makna, yaitu mengatur dan Negara mempunyai arti, yaitu suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaannya baik politik, militer, ekonomi, sosial maupun budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut.

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 (tiga) kali lipat jumlah materi muatan asli Undang-Undang Dasar 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, tetapi dari sudut isinya UUD 1945 pasca Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan Konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”¹³.

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak

¹³ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Komstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 5

pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah :¹⁴

- a. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer.
- b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*”
- c. Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
- d. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dan kedaulatannya ada di tangan rakyat berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, oleh karena itu pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang

¹⁴ Ibid, hlm. 16

berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain¹⁵.

Kedaulatan rakyat Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah; Presiden dan Wakil Presiden ; dan kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang Undang dasar dan Undang-Undang (fungsi 3Legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan. Yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Disamping itu, kedaulatan rakyat dapat pula disalurkan setimpa waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan RI, Makalah : Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 2003, hlm 8

berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar. Namun, prinsip kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu hendaklah dilakukan melalui saluran-saluran yang sah sesuai dengan prosedur demokrasi (*procedural democracy*). Sudah seharusnya lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah diberdayakan fungsinya dan pelembagaannya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi yang berdasar atas hukum (demokrasi Konstitusional) dan prinsip negara hukum yang demokratis tersebut di atas. Bersamaan dengan itu, negara Indonesia juga disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtstaat*).

Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi 4 setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomcrasy*) dan doktrin "*The Rule of Law, and not of Man*".

Dalam kerangka "*The rule of Law*" itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

Namun demikian, harus pula ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Prinsip Negara Hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem Kenegaraan tertinggi. Bahkan, dalam sistem presidensial yang dikembangkan, konstitusi itulah yang pada hakikatnya merupakan Kepala Negara Republik Indonesia yang bersifat simbolik (*symbolic head of state*), dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penyangga atau "*The guardian of the Indonesian constitution*".

Ketentuan mengenai cita-cita negara hukum ini secara tegas dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum", sebelum ini, rumusan naskah asli UUD 1945 tidak mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum ini, kecuali hanya dalam penjelasan UUD 1945 yang menggunakan istilah "*rechtsstaat*". Rumusan 5 eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum baru terdapat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Untuk mengatasi kekuarangan itulah maka dalam perubahan ketiga UUD 1945, ide negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*) itu diadopsikan secara tegas ke dalam rumusan pasal

UUD, yaitu pasal 1 ayat (3) tersebut diatas. Sementara itu, ketentuan mengenai prinsip kedaulatan rakyat terdapat dalam pembukaan dan juga pada pasal 1 ayat (2). Cita-cita kedaulatan tergambar dalam pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila.

Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

2. Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Konstitusi RIS

Secara teori, konstitusi diberi makna serta pengertian yang berbeda-beda, tergantung sudut pandang yang digunakan. Hal ini, antara lain, disebabkan konstitusi menjadi obyek kajian berbagai ilmu, misalnya hukum, dan politik. Cheryl Saunders Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Melbourne mengatakan “*a constitution is more than a social contract...it is rather an expression of the general will of a nation. It is a reflection of its history, fears, concerns, aspirations and indeed, the soul of the nation*”¹⁶. Dalam pandangan yang hampir serupa, Prof. Muna Ndulo menyebutkan: “Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan catatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan. Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan

¹⁶ Cheryl Saunders, ‘Women and Constitution Making’, Makalah pada Konferensi Internasional mengenai Women, peace building and Constitution Making, Sri Lanka, Mei 2002, , hlm 4, diunduh 23 Oktober 2002.

masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan bias meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai”.

Konstitusi dengan demikian, secara umum diartikan sebagai aturan-aturan dasar yang mengatur organisasi negara dengan segala seluk beluknya sebagaimana dijelaskan oleh Horowitz di atas. Hal-hal yang diatur dalam konstitusi atau undang-undang dasar dikenal sebagai “materi muatan” yang dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, misalnya, perlindungan Hak Asasi Manusia dan hak-hak warga negara (susunan Ketatanegaraan yang bersifat fundamental) serta pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dalam praktik, dijumpai pula materi muatan lainnya, seperti prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Konstitusi Filipina dan Konstitusi India. Sebagai aturan hukum, umumnya konstitusi diletakkan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi di suatu negara (*the supreme of the land*). Hal ini dapat dilihat, misalnya di Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Filipina, dan lain-lain. Konsekuensinya, untuk menjamin dan melindungi kedudukan ini, maka dikenal adanya mekanisme pengujian untuk memastikan peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak bertentangan dengan konstitusi, baik bertentangan dalam hal norma materi muatan maupun bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam konstitusi yang bersangkutan. Sebagaimana dijelaskan pada Bagian Perubahan UUD 1945 dilatar belakangi oleh berbagai kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945.

Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

Rakyat. Sedangkan pasal 1 Ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staatssouvereiniteit*).

Sistem Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS dapat disimpulkan sebagai berikut¹⁷:

- a. Menurut Konstitusi RIS, badan Eksekutif dan badan Legislatif dipisahkan secara tajam. Perdana Menteri maupun anggotanya tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen.
 - b. Menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, tetapi tidak dikenal bahwa presiden dapat membubarkan DPR.
 - c. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen. Berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan, maka konstitusi RIS 1949 menganut teori pemisahan kekuasaan hanya dalam arti formal.
3. Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen.

Sejak berdirinya NKRI disadari sudah ada perwakilan daerah meskipun hanya berbentuk utusan daerah. Hal itu dipandang tidak memadai dan tidak efektif.

¹⁷ Chairul Anwar, 1999, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri), 71.

Kehadiran DPD yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat diharapkan dapat menjadi Perwakilan Masyarakat dan daerah yang dapat secara optimal mencerminkan kedaulatan rakyat dan efektif dapat menghubungkan antara daerah dengan pemerintah serta membawa kepentingan daerah pada tingkat nasional. Namun, DPD masih banyak mengalami kendala yang diakibatkan adanya keterbatasan fungsi dan kewenangan untuk mewujudkan harapan masyarakat dan daerah. Keterbatasan kewenangan DPD juga tidak sesuai semangat dan jiwa yang terkandung dalam maksud dan tujuan diadakannya DPD sebagai lembaga perwakilan daerah serta perwujudan prinsip *check and balances*. Berbagai upaya yang dilakukan, telah menunjukkan perkembangan dengan sinyal positif hubungan DPR dan DPD. Hubungan yang baik itu diharapkan akan wujud dalam kesederajatan dan kebersamaan DPR dan DPD dalam lembaga legislatif atas dasar prinsip *check and balances* dalam kerangka melaksanakan Pancasila, UUD 1945, koridor kokohnya NKRI yang ber Bhineka Tunggal Ika untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar hal tersebut di atas dan dengan niat yang kuat untuk mengembangkan demokrasi modern berdasarkan konstitusi dalam tata kenegaraan, maka eksistensi DPD RI harus dipertahankan dan diperkuat kapasitas kelembagaannya sebagai badan legislatif.

Melalui DPD ini diharapkan hubungan dengan otonomi daerah dan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah ,pengelolaan sumber daya alam,dan sumber daya ekonomi lainnya,serta yang berkaitan dengan perimbangan keungan pusat dan daerah bisa berjalan dengan baik. Harus ada amandemen UUD 1945 terkait kewenangan legislasi DPD. Konkretnya bahwa DPD

adalah lembaga legislatif, selayaknya memiliki kewenangan membuat undang-undang bersama DPR. Tanpa ada perubahan terhadap UUD 1945, maka sesanter apapun aspirasi masyarakat dan daerah yang dikawal anggota DPD, tetap tidak mudah untuk ditindaklanjuti dan direalisasi. Dengan kata lain, tanpa adanya amandemen UUD 1945 terkait kewengan DPD, diprediksi nasib masyarakat dan daerah tidak akan berubah signifikan ke arah yang lebih baik, lebih sejahtera, dan lebih menguatkan NKRI.

Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi Hak Asasi Manusia¹⁸.

Salah satu hasil nyata Reformasi adalah terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan melalui serangkaian perubahan UUD 1945 yang dilaksanakan tahun 1999-2002. Terdapat beberapa alasan mengapa dilakukan perubahan UUD 1945 yaitu¹⁹:

1. Struktur UUD 1945 menyebabkan terjadinya *executive heavy* karena menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar pada pemegang cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini dapat dilihat dari berbagai ketentuan

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum.....*, 18.

¹⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm 11-29.

UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*chief of executive*). Bahkan, cakupan kekuasaan ini makin besar, karena Presiden juga berperan penting dalam pembentukan undang-undang. Pada masa sebelum terjadi perubahan, Penjelasan UUD 1945 makin memperkuat kedudukan Presiden dengan penambahan kualifikasi jabatan sebagai Mandataris MPR.

2. Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan untuk menghindarkan "*concentration of powers*", penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan sewenang-wenang.
3. UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas sehingga menimbulkan multi tafsir yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan ajaran konstitusionalisme.
4. Perintah pembentukan undang-undang organik tidak disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Salah satu contoh paling nyata adalah ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada UU Pemerintahan daerah yang sangat sentralistik, seperti UU No. 5 Tahun 1974, namun ada pula yang sangat desentralistik, seperti UU No. 22 Tahun 1999.
5. Adanya Penjelasan yang seringkali bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Batang Tubuh. Hal ini terlihat jelas manakala Presiden diberi kualifikasi tambahan sebagai Mandataris MPR, yang menjadikan Presiden makin kuat. Selain itu, terdapat praktik ketatanegaraan

yang lebih didasarkan pada Penjelasan daripada ketentuan dalam Batang Tubuh, seperti pemaknaan "kekuasaan MPR tak terbatas" yang menyebabkan munculnya tafsiran bahwa MPR dapat membuat berbagai ketetapan dengan muatan yang tidak terbatas.

Salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah menata keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara. Hubungan tersebut ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara. Bentuk nyata dari amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara, terutama dalam hal kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja, dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.

Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tahap pertama dilakukan pada tahun 1999 dan tahap kedua tahun 2000. Dilanjutkan tahap ketiga pada tahun 2001 dan terakhir dilakukan tahap keempat pada tahun 2002. Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematisasi di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif²⁰.

Amandemen tahap keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan perubahan yang berarti bagi lembaga negara melalui tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, misalnya Majelis

²⁰ Amandemen pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tidak lagi didudukkan sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi, melainkan sejajar kedudukannya dengan lembaga Negara lain seperti Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pergeseran lain adalah terbentuknya lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai utusan daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh kebangsaan seluruh daerah.

Secara teoritis alasan dibentuknya lembaga DPD adalah membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri (Dewan Perwakilan Rakyat). Jika pada saat UUD 1945 pra-amandemen menganut sistem unikameral dengan menempatkan MPR RI sebagai supremasi yang memegang kedaulatan rakyat, maka sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dan mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral.

Keberadaan DPD RI sebagai lembaga yang berporos di legislatif, dapat ditafsirkan lembaga *representative* di Indonesia mengadopsi sistem bikameral atau dua kamar. Meskipun pada dasarnya sistem dua kamar selalu identik dengan negara federasi, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat

dipraktekkan di negara kesatuan. Keberadaan dua kamar tersebut dapat dicermati dari hasil perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI yang 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”.

Dengan struktur bikameral tersebut, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu Lembaga Perwakilan Rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.

C. Tinjauan Umum Mengenai Demokrasi

Indonesia adalah negara yang sangat luas dengan beribu pulau yang terpisah oleh lautan yang tidak kalah luasnya juga. Dari situlah dengan negara beribu pulau ini memerlukan suatu sistem untuk tetap bersatu meski tempat pulau terpisah antara pulau yang satu dengan yang lainnya. Seperti simbol yang tertera pada lambang negara yakni burung garuda pancasila “Bhienika Tunggal Ika” yang bermakna berbeda-beda tetapi tetap satu jua, satu jua yakni atas nama Indonesia. Indonesia sebagai negara, negara wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya. Negara Indonesia dalam usaha mewujudkan cita cita itu salah satunya adalah menggunakan resep demokrasi. Perkembangan demokrasi dari demokrasi kuno hingga demokrasi

modern ini terjadi sekitar abad ke XVII dan abad ke XVIII, yang dalam hal ini nantinya erat hubungannya dengan ajaran-ajaran para sarjana hukum alam.

Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan. Demokrasi sendiri menurut Hans Kelsen berarti bahwa “kehendak” yang dinyatakan dalam tatanan hukum negara identik dengan kehendak dari para subyek hukum. Demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat relatif paling tinggi dan ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang dan juga fungsi eksekutif dan yudikatif yang utama dilaksanakan oleh rakyat di dalam pertemuan akbar atau rapat umum untuk mekanisme sistem pemerintahan negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara yang dijalankan pemerintah negara tersebut²¹.

Seperti ajaran para pakar terkenal terdahulu seperti Montesquieu, yaitu dengan ajaran tentang pemisahan kekuasaan, yang kemudian terkenal dengan nama Trias Politika, karena ajaran ini akan menentukan tipe daripada demokrasi modern, dan ajaran Rousseau. Di dalam teori demokrasi oleh Montesquieu terdapat ajaran Trias Politika dimana membedakan adanya tiga jenis kekuasaan negara, yaitu²²:

1. Kekuasaan yang bersifat mengatur, atau menentukan peraturan.
2. Kekuasaan yang bersifat melaksanakan peraturan tersebut.
3. Kekuasaan yang bersifat mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut.

Dari ajaran Trias Politika oleh Montesquieu di atas kemudian muncul sistem-sistem yang berhubungan dengan demokrasi modern, seperti berikut:

²¹ Hans Kelsen. 2006. Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara. Penerbit Nusa Media dan Nuansa. Bandung: Hal 402

²² Soehino. 2005. Ilmu Negara. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. Hal 146

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentative, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensiil.
2. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.
3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referdum atau sistem badan pekerja.

William Andrews mengatakan, negara demokrasi modern berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang di idealkan, organisasi negara diperlukan agar kepentingan mereka dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme negara. Seperti yang sering kita dengar adegium “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln begitulah demokrasi diterjemahkan.

Penjelasan Abraham terdapat ciri demokrasi yakni dalam kekuasaan berada di tangan rakyat, rakyatlah sebenar-benarnya penguasa, yang dimana pemerintahan yang didapat dari rakyat dan dipersembahkan untuk rakyat juga, disini akhirnya menemukan bahwa adanya ruang politik (*polical space*) yang memungkinkan rakyat untuk bisa berkembang dan ikut serta dengan politik yang terbuka. Selain itu demokrasi memberikan kondisi terhadap rakyat dimana rakyat menjadi aktor utama dalam proses politik, yang tidak hanya sekedar menjadi penyumbang suara dalam

pemilu. Maurice Duverger dalam bukunya yang berjudul *I'Es Regimes Des Politiques* menyatakan sebagai berikut:

“Cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan yang dimaksud demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.” Begitulah kemudian yang akan mempengaruhi sistem di Indonesia.

William Andrews mengatakan, negara demokrasi modern berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang di idealkan. Bahwa William mengemukakan dalam perkembangan demokrasi modern memberikan segala keputusan pada rakyat dalam pembangunan negara ataupun tentang kebijakan-kebijakan negara yang bersangkutan.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dari penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini dibatasi untuk fokus pada topik penelitian.

Maka ruang lingkup penelitian ini terbatas hanya fokus pada permasalahan yang ingin penulis teliti adalah bagaimana fungsi badan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan dan peranan badan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan.

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini dalam penelitian ini adalah hukum normatif yang bersifat deskriptif dan bertujuan untuk menjelaskan fungsi dan peranan badan perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan.

Penelitian Hukum Normatif yaitu dengan mengkaji studi dokumen dimana penelitian ini menggunakan data dari peraturan-peraturan tertulis, teori-teori dan di sertai bahan hukum lain seperti buku-buku yang berkaitan dengan penelitian. Sesuai dengan tipe penelitian hukum normatif, maka tahap penelitian yang sesuai untuk penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan judul skripsi, jurnal hukum, dan artikel-artikel yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.

C. Bahan Penelitian

Data bagi suatu penelitian merupakan bahan yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian. Data penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang bertujuan untuk mendapatkan konsep-konsep, teori-teori dan informasi serta pemikiran konseptual, baik berupa peraturan perundang-undangan dan karya ilmiah lainnya.²³

Oleh karena itu, data harus selalu ada agar permasalahan penelitian itu dapat dipecahkan. Dalam penelitian ini sumber data dan jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer (*Primary Data*)

Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang isinya mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan yang isinya memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk ke arah mana peneliti melangkah, dan dapat digunakan untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah, buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, jurnal-jurnal hukum, majalah hukum, karya ilmiah serta bahan-bahan kepustakaan lainnya yang ada kaitannya dengan penulisan skripsi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya internet dan kamus-kamus yang berkaitan dengan Hukum, Media massa, Ensiklopedia, Karya Ilmiah, Website resmi

²³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Surabaya: Bayumedia, 2006), hal. 192

instansi terkait dalam internet, dan sebagainya agar diperoleh informasi yang terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya, maka perpustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.

D. Metode Penelitian Data

Berdasarkan permasalahan yang diteliti oleh penulis, maka metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum perpustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Selain bahan penelitian perpustakaan (*library research*) secara online, penulis juga mendapatkan bantuan media elektronik, yaitu internet, dikarenakan penulisan skripsi ini dilakukan pada saat Pandemi Covid19. Selanjutnya perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan judul skripsi, jurnal hukum, dan artikel-artikel yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

E. Metode Analisis Data

Berdasarkan pendekatan data dalam penelitian ini adalah hukum normatif yang menelaah data sekunder menyajikan data berikut dengan analisisnya. Analisis yang digunakan penulis dalam menulis skripsi ini yaitu pengolahan bahan hukum yang diperoleh baik dari penelitian pustaka yang dengan cara mengumpulkan buku-buku yang terkait dengan permasalahan di atas.

Metode analisis data yang dilakukan penulis adalah metode yuridis normatif, yaitu dengan:

- a. Mengumpulkan bahan primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini.
- b. Melakukan pemilahan terhadap bahan-bahan hukum relevan tersebut di atas agar sesuai dengan masing-masing permasalahan yang dibahas.

- c. Membaca, menafsirkan dan membandingkan hubungan-hubungan konsep, asas, dan kaidah serta menginterpretasikan dan logika hukum sesuai dengan kebutuhan dalam memecahkan masalah penelitian guna memberikan solusi hukum yang tepat dan memperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian yang dirumuskan sehingga dapat menjawab permasalahan.