

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah entitas lembaga negara yang telah terbentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Lembaga ini memiliki fungsi yang sama seperti DPR RI. Tuntutan repormasi melalui perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan indonesia. Salah satu perubahan tersebut terjadi dalam kelembagaan negara dengan bertambahnya lembaga Dewan Perwakilan daerah (DPD). Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah mengalami empat tahapan perubahan yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000,perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan ke empat tahun 2002. Adanya perubahan tersebut, maka terjadi pula perubahan dalam kelembagaan Negara Republik indonesia, yakni sebelum perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 rumusan semula pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut berbunyi “ Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Setelah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 2 ayat (1) menjadi berbunyi “Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri dari anggota-anggota

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”.¹

DPD merupakan suatu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan yang aggotanya dipilih melalui pemilihan umum dari perwakilan setiap provinsi. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi yang jumlahnya sama dan jumlah dari sepertiga dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sama halnya dengan anggota DPR. Keanggotaan DPD jugak memiliki masa kerja lima tahun dan berakhir pada saat anggota baru mengucapkan sumpah/janji.

Tujuan pembentukan lembaga DPD adalah untuk mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antara pusat dan daerah. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepadah daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan dengan daerah.

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Sehingga dari pasal tersebut

¹ Ahmad Rosidi, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, <https://jurnalius.ac.id>. diakses 7 januari 2023

menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berkenaan dengan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya dapat dilihat dari kewenangannya, yaitu :

1. Dapat mengajukan kepada DPR 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.²
2. 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 memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.³
3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonominya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.⁴

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bicameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (*regional*

² Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI 1945

³ Pasal 22 D ayat (2) UUD Negara RI 1945

⁴ Pasal 22 D ayat (3) UUD Negara RI 1945

representation).dalam sistem ketatanegaraan indonesia saat ini, DPD memiliki kedudukan yang tidak jelas.apalagi pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam pasal 22C,pasal 22D,pasal 23E ayat (1),dan pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan.kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD.⁵

Karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bargaining terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjutkan DPR. Apalagi rancangan Undang-Undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktekkan dalam sistem perwakilan bikameral.hal ini yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

⁵ Indrayati,Rosita.kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, <https://repository.unair.ac.id>. diakses 7 januari 2023.

Dengan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, penulis kemudian tertarik melakukan penelitian untuk menulis skripsi ini dengan judul Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

B. Rumusan masalah

Adapun yang menjadi rumusan penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana Kewenangan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?

C. Tujuan penelitian

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

1. Untuk mengetahui Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui Kewenangan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penelitian penyusunan yang hendak dicapai. Maka hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal sebagai beriku :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan menambah literatur tentang perkembangan hukum tatanegara terutama dalam bidang lembaga perwakilan rakyat. Selain itu manfaat yang diharapkan untuk mengetahui Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia serta Untuk mengetahui Kewenangan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah wawasan keilmuan , khususnya bagi peneliti, bagi masyarakat umum dalam mengenal Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Repuplik Indonesia serta Kewenangan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

3. Bagi penulis

Penulisan ini berguna bagi penulis untuk sebagai persyaratan dalam menempuh gelar serjana Hukum Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan .

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Daerah

1. Pengertian DPD

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru yang sebelumnya belum ada. Kedudukan DPD sebagai lembaga negara yang merupakan suatu perwujudan perwakilan daerah. DPD terdiri atas wakil-wakil di setiap provinsi yang dipilih melalui proses pemilihan umum. Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi tidak sama, namun ditetapkan paling banyak berjumlah 4 anggota. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR RI. Keanggotaan DPD ditetapkan dan diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya, akan tetapi selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota Jakarta. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun.⁶

Apabila dilihat pada tataran perbandingan parlemen di dunia, sehingga dikenal istilah *cameral system* (sistem kamar). Sistem ini terdiri dari *unicameral*, *bicameral* dan *multicameral*. Ketiga sistem ini diperkenalkan oleh negara-negara dunia yang sudah melewati fase revolusi industri seperti Perancis dan Inggris. Dalam sistem Negara demokrasi cenderung menerapkan sistem dua kamar (*bicameral system*) dalam susunan dan kedudukan parlemen, yang mana kedudukan antara lembaga yang mewakili kepentingan politik dan kepentingan daerah mempunyai

⁶Hamatar Rasyid, 2017, *Pengantar Ilmu Politik: Perspektif Barat dan Islam*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 215

kedudukan yang sama dan sederajat serta ditentukan langsung dalam konstitusi masing-masing negara.⁷

Dari awal pembentukan kelembagaan DPD memang terlihat sangat alot. Dalam awal pembahasannya, fraksi-fraksi menyinggung kemungkinan Indonesia menggunakan model lembaga perwakilan rakyat dua kamar. Dengan mengadopsi bicameral system negara Amerika Serikat, yang mana Utusan Daerah akan seperti Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat seperti *House of Representatives*. Di sisi lain ada fraksi yang menolak memberikan status “lembaga legislatif” kepada DPD. Hal ini memberikan alasan bahwa kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitatif dalam UUD 1945. Sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem federal.⁸

Di Indonesia, dalam masa reformasi khususnya pada awal perubahan UUD 1945, Selain mengakomodasi kaidah universal demokratis seperti antara lain check and balance dan hak asasi manusia yang menjadi rujukan kerja Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, telah tercapai pula kesepakatan lima rambu-rambu rujukan perubahan UUD 1945. Kelima rambu-rambu tersebut ialah:

- 1) Tidak mengubah pembukaan UUD 1945,
- 2) Tidak mengubah sistem kabinet presidensial,
- 3) Mempertahankan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia,
- 4) Hal-hal normative dalam penjelasan UUD 1945 dipindahkan ke dalam pasal-pasal UUD 1945, dan

⁷Zaki Ulya, *Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan hlm. 177-178

⁸ Ibid, hlm. 178

5) Perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Berdasarkan kelima rambu yang menjadi rujukan perubahan UUD 1945 yang telah dipaparkan di atas dapat ditentukan hubungannya dengan kedudukan DPR dan DPD di Indonesia yaitu dalam hal rambu “ke (2) tidak mengubah sistem kabinetpresidential”. Artinya, dalam sistem Presidensial posisi parlemen dengan Presiden adalah sama dan sederajat serta saling mengawasi dalam pelaksanaan sistempemerintahan.

Merujuk pada tataran konsep dan teori yang dijelaskan di atas, maka dalam kaitannya dengan kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga parlemen di Indonesia yang telah ditentukan susunan dan kedudukannya dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD dinilai mencerminkan ketimpangan antara kewenangan yang dimiliki oleh DPD terhadap DPR. Signifikansi kesenjangan kewenangan antara DPR dengan DPD ditengah bikameralisme Indonesia sebelumnya pernah dikaji. Menurut Muhammad Syafaat, dalam penelitian komparatifnya yang berjudul Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia menyatakan bahwa tidak ada unsur fungsi lembaga perwakilan dalam paket kewenangan DPD yang dapat mengimbangi kewenangan DPR sebagai sesama Lembaga perwakilan di tengah bikameralisme Indonesia, apalagi prinsip periksa mengimbangi di tengah konfigurasi organ konstitusional. Hal inilah mendorong DPD untuk melakukan upaya penguatan kewenangan melalui perubahan konstitusi mengingat DPD sebagai organ konstitusional.

DPD sesuai dengan namanya merupakan lembaga perwakilan yang mewakili daerah. Idealnya, yang diwakili yaitu ciri khas daerah yang merujuk pada kenyataan bahwa Indonesia merupakan Kawasan yang bersifat multikultural dengan berbagai ciri khas yang dimiliki oleh setiap daerah masing-masing. Di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berbagai ciri khas tersebut ingin diakomodasikan sepanjang tidak bertentangan dengan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri.

2. Kewenangan DPD

Tugas beserta wewenang DPD sesuai dengan mekanisme keanggotaan dan fungsinya menurut Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 adalah sebagai berikut:⁹

- 1) Mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah kepada DPR;
- 2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- 3) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- 4) Memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 5) Dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Dalam hal ini, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

⁹Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018

- 6) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber dayaekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR untuk ditindaklanjuti;
- 7) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- 8) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK
- 9) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan dengan otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah; dan
- 10) Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

3. Hak-hak DPD dan pelaksanaanya

Menurut ketentuan pasal 48 Undang-Undang nomor 22 tahun 2003, DPD mempunyai hak:

- 1) Mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dalam pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada DPR.
- 2) Ikut membahas RUU sebagaimana dimaksud dalam pasal 43 ayat (1).

Hak anggota DPD untuk mendapat keleluasaan dalam menyampaikan suatu usul atau pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Hak yang diperoleh anggota DPD:

- a) Menyampaikan usul dan pendapat.

Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan dalam menyampaikan suatu usul atau pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya.

- b) Memilih dan dipilih.
- c) Membela diri.
- d) Imunitas.

Hak imunitas atau kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut di depan muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat anggota DPD dengan pemerintah dan rapat-rapat DPD lainnya. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- e) Protokoler

Hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

- f) Keuangan dan Administratif

Anggota DPD memperoleh timbal balik dari apa yang telah dikerjakan sebagai anggota DPD. Serta memperoleh hal-hal yang dibutuhkan dalam administratif.

Anggota DPD dalam menjalankan tugas sebagai wakil rakyat daerah mempunyai Kewajiban sebagai berikut:

- 1) Mengamalkan Pancasila.

- 2) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan Undang-Undang.
- 3) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 4) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 5) Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.
- 6) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.
- 7) Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- 8) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.
- 9) Menaati kode etik dan peraturan tata tertib DPD dan
- 10) Menjaga etika dan moral adat daerah yang diwakilinya.

Pelaksanaan hak-hak tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan batas-batas tugas dan wewenang yang telah diatur di dalam Undang-Undang antara DPD dan DPRD. Dewan Perwakilan Daerah menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu. Serta mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk dapat melakukan monitoring atau pemantauan atas pelaksanaan Undang-Undang tertentu.

4. Struktur Kelembagaan DPD

1. Pimpinan

Pimpinan merupakan satu kesatuan Pimpinan DPD yang bersifat kolegial yang terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota dalam sidang paripurna. Apabila pimpinan (tetap) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh pimpinan sementara yang terdiri dari 1 (satu) Ketua dari Anggota DPD yang paling tua dan 1 (satu) Wakil Ketua dari Anggota DPD yang paling muda.

2. Panitia Musyawarah

Keanggotaan Panitia Musyawarah terdiri atas ketua Alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap, serta 1 (satu) Anggota dari setiap provinsi yang belum terwakili sebagai ketua Alat Kelengkapan DPD yang ditetapkan oleh Sidang paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPD dan pada setiap permulaan tahun sidang, kecuali pada permulaan tahun sidang terakhir dari masa keanggotaan DPD. Pemilihan keanggotaan Panitia Musyawarah dari perwakilan provinsi yang bersangkutan dan disampaikan kepada pimpinan.

3. Komite

Komite merupakan Alat Kelengkapan yang bersifat tetap dalam menyelenggarakan fungsi legislasi, pengawasan, anggaran, dan representasi. Komite dapat membentuk Sub Komite untuk menyelenggarakan bagian tugas Komite yang bersifat tetap.

a. Komite I

Komite I bertugas melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; dan pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah. Selain itu, Komite I juga bertugas menyampaikan bahan masukan dalam rangka penyusunan pertimbangan atas rancangan undang-undang APBN sebagai fungsi penganggaran.

b. Komite II

Komite II bertugas melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terkait pengelolaan sumber daya alam; dan sumber daya ekonomi lainnya. Selain itu, Komite II juga bertugas menyampaikan bahan masukan dalam rangka penyusunan pertimbangan atas rancangan undang-undang APBN sebagai pelaksanaan fungsi anggaran seperti halnya dengan Komite I.

c. Komite III

Komite III bertugas melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terkait pendidikan; dan agama. Selain itu, Komite III juga bertugas sebagaimana Komite I dan Komite II terkait pelaksanaan fungsi anggaran yaitu penyampaian bahan masukan atas rancangan undang-undang APBN.

d. Komite IV

Komite IV bertugas melaksanakan fungsi anggaran terkait pertimbangan atas rancangan undang-undang APBN; melaksanakan fungsi pengawasan dengan melakukan pembahasan atas hasil pemeriksaan BPK untuk kepentingan penyusunan RUU APBN; melaksanakan fungsi legislasi terkait rancangan

undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan melaksanakan fungsi representasi terkait pemilihan Anggota BPK.

4. Panitia Perancang Undang-Undang

Panitia Perancang Undang-Undang merupakan Alat Kelengkapan DPD yang bersifat tetap dalam penyelenggaraan sebagian fungsi legislasi.

5. Panitia Urusan Rumah Tangga

Panitia Urusan Rumah Tangga merupakan Alat Kelengkapan DPD yang bersifat tetap dalam penyelenggaraan fungsi kerumah tanggaan.

5. Dasar Hukum DPD

Mengenai peraturan yang mengatur tentang DPD terdapat di beberapa peraturan yaitu pada UUD 1945 sebagai aturan dasar dan diperjelas pada Undang-Undang.

Aturan-aturam tersebut adalah sebagai berikut:

a. UUD 1945 ayat 22 C

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- 2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- 4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

b. UUD 1945 Pasal 22 D

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta, yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada

Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

- 3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.
- 4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undangundang.

c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 249

- 1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:

Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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 DPR;

- a) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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 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 berkaitan dengan hal sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a
- d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undangundang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama;
- f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk
- g) ditindaklanjuti;

- h) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
 - i) Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. (2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 250
- 1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan yang disampaikan kepada Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 2) Dalam menyusun program dan kegiatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
 - 3) Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jendral DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 4) DPD menetapkan pertanggung jawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 5) DPD melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada publik dalam laporan kinerja tahunan.
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 260
- 1) Pimpinan DPD terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPD dalam sidang paripurna DPD.
 - 2) Dalam hal pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh pimpinan sementara DPD.
 - 3) Pimpinan sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas 1 (satu) orang ketua sementara dan 1 (satu) orang wakil ketua sementara yang merupakan anggota tertua dan anggota termuda usianya.
 - 4)) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.
 - 5) Ketua dan wakil ketua DPD diresmikan dengan keputusan DPD.
 - 6) Pimpinan DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 258 yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.
 - 7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

B. Tinjauan Umum Sistem Ketatanegaraan

1. Pengertian Sistem Ketatanegaraan

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.

Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai “Suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kaitmengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif; sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya”.

Pengertian sistem dapat juga dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan yang diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing

maupun hubungan satu sama lain. Adanya suatu tugas, fungsi dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut harus dibagi, pembagian atau pemisahan tersebut berguna untuk parameter bagi masing-masing lembaga.

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.

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme structural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah :

- 1) Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- 2) Pemisahan kekuasaan dan prinsip “checks and balances”

- 3) Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
- 4) 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 berdasarkan atau hokum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.

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 Legislatif), 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 setiap waktu melalui pelaksanaan hak dan kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, kebebasan pers, hak atas kebebasan 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 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 (*democratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*). 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 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 (*rechtstaat* 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”.

Suatu prinsip kedaulatan rakyat itu tidak saja diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan melainkan juga tercermin dalam struktur mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi, kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan.

2. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Negara Indonesia merupakan negara hukum.¹⁰ Salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah *constituional democracy* dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.¹¹

Setiap negara yang menganut negara hukum, secara umum berlaku beberapa prinsip. Prinsip-prinsip tersebut adalah supremasi hukum (*supremacy of law*),

¹⁰Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)

¹¹Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 11.

kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).¹²

Implementasi hukum di Indonesia dimulai sejak Indonesia memproklamkan dirinya sebagai negara yang merdeka. Sebagai negara hukum, Indonesia meletakkan UUD 1945 sebagai konstitusi penyelenggaraan negara atau dengan kata lain merupakan norma pokok (*grundnom*) yang merupakan sumber utama tertib hukum di Indonesia (hierarki perundang-undangan).¹³

UUD 1945 sebagai konstitusi dalam perkembangannya telah mengalami berbagai corak dan permasalahan yang berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap struktur dan kewenangan lembaga negara.¹⁴ Berikut ini sistem ketatanegaraan yang pernah berlaku di Indonesia:

1) Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Uud 1945 Pra-Amandemen

Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsifungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan

¹²Munir Fuady, *Teori Negara Hukum (Rechtsstaat)*, (Bandung: Regika Aditama, 1985), 218.

¹³Darji Darmodiharjo dkk, *Santiaji Pancasila*, (Jakarta: Kurnia Esa, 1985), 218.

¹⁴Chairul Anwar, 1999, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri), 71.

kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.¹⁵

UUD 1945 pra-amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devision of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi atau forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

2) Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi RIS

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

¹⁵Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), 13.

bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (staatssouvereiniteit).

Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 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 Indonesia berdasarkan UUDS 1950

UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam konstitusi RIS.

Prinsip-prinsip sistem ketatanegaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 negara kesatuan adalah:

- a) Penghapusan senat
- b) DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat

- c) DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru
- d) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui pemilu.

4) Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pasca amendemen

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amendemen 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 manusia.

Salah satu tujuan amendemen 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 amendemen 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 1999¹⁶ dan tahap kedua tahun 2000¹⁷, dilanjutkan tahap ketiga pada tahun 2001¹⁸ dan terakhir dilakukan tahap keempat pada tahun

¹⁶Amandemen pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999. Ibid., 1.

¹⁷Amandemen kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. Ibid.

¹⁸Amandemen ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001. Ibid.

2002.¹⁹ Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematika 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 legislatif.²⁰

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 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.²¹ Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-

¹⁹Amandemen keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Ibid

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 19-20.

²¹Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), 71.

daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh kebangsaan seluruh daerah.²²

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.²³ Meskipun pada dasarnya sistem dua kamar selalu identik dengan negara federasi, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat dipraktekkan di negara kesatuan.²⁴ 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

²²Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2010), 142.

²³Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2010), 142.

²⁴Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), 75.

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.

B. Tinjauan Umum Kedudukan dan Peran

1. Pengertian Kedudukan

Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (social status). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu.

Kedudukan dapat juga diartikan sebagai posisi jabatan seseorang dalam memiliki kekuasaan. Dimana orang yang memiliki kekuasaan dapat mempengaruhi kedudukan atau statusnya ditempat seseorang tersebut tinggal. Masyarakat pada umumnya mengembangkan tiga macam kedudukan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Ascribed status, yaitu kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan rohaniah dan kemampuan. Kedudukan tersebut diperoleh karena kelahiran, misalnya kedudukan anak seorang bangsawan adalah bangsawan pula. Pada umumnya ascribed-status dijumpai pada

masyarakat dengan sistem lapisan tertutup, misalnya masyarakat feodal, atau masyarakat tempat sistem lapisan bergantung pada perbedaan rasial.

- 2) *Achieved status*, yaitu kedudukan yang dicapai oleh seseorang dengan usaha-usaha yang disengaja. Misalnya, setiap orang dapat menjadi seorang dokter asalkan memenuhi persyaratan tertentu. persyaratan tersebut bergantung pada yang bersangkutan bisa atau tidak menjalaninya. Apabila yang bersangkutan tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut, ia tidak akan mendapat kedudukan yang diinginkan.
- 3) *Assigned status*, merupakan kedudukan yang diberikan kepada seseorang. Kedudukan ini mempunyai hubungan yang erat dengan *achieved status*. Artinya, suatu kelompok atau golongan memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada seseorang yang berjasa yang telah memperjuangkan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

2. Pengertian Peran

Secara etimologi peran berarti seseorang yang melakukan tindakan yang dimana tindakan tersebut diharapkan oleh masyarakat lain. Artinya setiap tindakan yang dimiliki setiap individu memiliki arti penting untuk sebagian orang.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia peran diartikan sebagai bagian yang dimainkan dalam suatu kegiatan dalam adegan film, sandiwara dengan berusaha bermain baik dan secara aktif dibebankan kepadanya. Selain itu di KBBI juga menyebutkan peranan merupakan tingkah seorang pemain yang memiliki sifat yang mampu menghasilkan dan menggerakkan sesuatu hal yang baik ke dalam sebuah peristiwa.

Peran merupakan perpaduan antara berbagai teori, orientasi maupun disiplin ilmu yang digunakan dalam dunia sosiologi, peran merupakan istilah yang biasanya digunakan dalam dunia teater yang mana seorang aktor harus bermain sebagai tokoh tertentu dan membawakan sebuah perilaku tertentu, dalam hal ini posisi seorang aktor tersebut disamakan dengan posisi seorang masyarakat dan keduanya memiliki posisi yang sama (Sarlito). Sedangkan menurut (Merton,Raho) peran didefinisikan sebagai pola tingkah laku yang diharapkan oleh masyarakat dari seseorang yang menduduki status tertentu, dalam hal ini juga berkaitan dengan hubungan berdasarkan peran yang dimiliki seseorang yang menduduki status sosial tertentu. Peran sebuah gambaran interaksi sosial dalam terminologi aktor-aktor yang bermain sesuai yang telah ditetapkan, berdasarkan dengan teori ini harapan dari peran menjadi pemahaman bersama yang menuntun individu untuk berperilaku dalam kesehariannya, seseorang yang mempunyai peran tertentu misalnya sebagai dokter, guru, mahasiswa, orang tua, laki-laki maupun wanita, diharapkan seseorang yang mempunyai peran tersebut berperilaku sesuai dengan perannya.(Linton,Cahyono,).

Selain itu, (Kahn ,Ahmad dan Taylor) menyatakan bahwasannya lingkungan organisasi juga dapat mempengaruhi harapan setiap individu mengenai perilaku peran mereka, harapan tersebut berupa norma ataupun tekanan untuk bertindak dalam cara tertentu sehingga individu tersebut akan menerima pesan tersebut serta merespon dengan berbagai cara, namun masalah akan muncul ketika pesan tidak tersampaikan dengan jelas dan tidak dapat diterima dengan mudah, serta tidak sesuai dengan daya tangkap si penerima pesan yang akan mengakibatkan pesan tersebut dinilai ambigu

dan ketika hal ini terjadi maka individu akan merespon dengan cara yang tidak sesuai dengan harapan si pengirim pesan.

Menurut Rivai menyebutkan bahwasannya peranan adalah sebuah perilaku yang diatur dan diharapkan oleh seseorang dalam posisi tertentu. Adapun pendapat lain mengatakan peran adalah sebuah kumpulan perilaku yang dihubungkan dengan jabatan atau kedudukan.

Sehingga dapat disimpulkan peran adalah aktivitas yang dilakukan oleh seseorang atau sekumpulan orang untuk menghasilkan suatu perubahan yang diinginkan oleh masyarakat berdasarkan kedudukan atau jabatan yang dimiliki seseorang atau sekumpulan orang tersebut.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Batas-batas atau ruang lingkup penelitian bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak mengambang dan tidak menyimpang sehingga penulisan skripsi berlangsung secara sistematis dan terarah. Ruang lingkup penelitian adalah Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia serta Kewenangan dan Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

B. Jenis Penelitian

Dilihat dari penelitiannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum Yuridis Normatif yaitu penelitian yang mengkaji tentang norma-norma hukum yang bersumber pada aturan-aturan hukum yaitu Undang-undang. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang dirumuskan penelitian normatif atau penelitian buku kepustakaan. Dari segi sifatnya penelitian ini bersifat Deskripsi yaitu penelitian yang tujuannya mendeskripsikan atau menggambarkan secara jelas dan terperinci.

C. Metode Pendekatan Masalah

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah dengan Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang undangan (*staute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

D. Sumber Bahan Hukum

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif maka sumber hukum yang digunakan adalah data sekunder dan yaitu dengan melakukan penelitian pustaka kemudian mengkaji bahan-bahan hukum yang telah diperoleh. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang berkaitan tentang perwakilan rakyat.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan/atau bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum serta hal-hal yang bisa memberikan petunjuk yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, peraturan perundang-undangan, buku, skripsi, serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.

F. Analisis Bahan Hukum

Bahan yang telah terkumpul dari studi kepustakaan (*Library Research*), selanjutnya diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasikan secara sistematis, logis, yuridis secara kualitatif. Penulis mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan penelitian, disimpulkan dengan metode deduktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus, dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.