

TESIS

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI DAERAH**

***THE EXISTENCE OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE
COUNCIL OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AGAIN
THE REGIONAL AUTONOMY SYSTEM***



Oleh:

ABD. RAHIM M

NIM. B012212033

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

ABD. RAHIM M

NIM. B012212033

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS
EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI

Disusun dan diajukan oleh:

ABD. RAHIM M
B012212033

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada Tanggal 16 Agustus 2023 dan dinyatakan
telah memenuhi syarat kelulusan

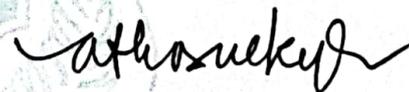
Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH.,M.A.P
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Abd. Rahim M
NIM : B012212033
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Agustus 2023

Yang membuat pernyataan,



Abd. Rahim M

B012212033

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT karena atas segala karuniah rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan salah satu kewajiban penulis selaku mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yaitu berhasil merampungkan tugas akhir yang berjudul “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah” sebagai syarat untuk memperoleh gelar megister hukum. Shalawat beserta salam tak lupa penulis haturkan kepada Rasulullah Muhammad SAW sosok pembawa kebenaran.

Pada kesempatan kali ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada keluarga besar penulis yakni kedua orang tua penulis Muh. Yusuf dan Daeng Talebang atas segala kasih sayang yang tak terhingga kepada penulis, bimbingan berupa pembelajaran hidup yang mendidik penulis hingga bisa seperti sekarang ini, serta terima kasih atas doa yang tak henti-hentinya mereka panjatkan untuk kebaikan penulis. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan kedua orang tua penulis dan semoga diberikan perlindungan dan kesehatan serta umur yang panjang sehingga kelak bisa membahagiakn dan membanggakan mereka dengan pencapaian penulisanantinya. Teruntuk saudara-saudara penulis, Kak Syamsuddin, Dewi Nurtika, dan Syamsurya, penulis ucapkan terima kasih atas kasih sayang, bimbingan, dan bantuan berupa motivasi

dan pelajaran hidup yang telah mereka berikan kepada penulis dari kecil hingga sekarang. Semoga kita bisa sukses di jalan kita masing-masing.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis tentunya mendapat bantuan dari berbagai pihak oleh sebab itulah pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, penulis ucapkan rasa terima kasih penulis kepada.

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajaran pimpinan Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H selaku pembimbing akademik penulis.
5. Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H selaku pembimbing akademik penulis.
6. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM, Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku tim penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk tesis ini yang sangat membangun dan bermanfaat untuk Penuli;.

7. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman, dan nasehat-nasehat selama Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas;
8. Bapak dan ibu pegawai akademik, petugas perpustakaan, dan segenap civitas akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan administrasi yang sangat baik serta bantuan lainnya;

Serta kepada seluruh pihak yang tidak sempat disebutkan namanya pada kesempatan ini, Penulis menyampaikan terima kasih yang tiada terhingga. Semoga Allah masih memberi kesempatan kepada kita semua untuk saling tetap berbagi kebaikan di lain kesempatan. Akhir kata, Penulis menyampaikan bahwa penulis telah berupaya dengan semaksimal mungkin dalam penyelesaian tesis ini, namun penulis menyadari masih banyak kelemahan baik dari segi isi maupun tata Bahasa, untuk itu Penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi untuk perbaikan karya kedepannya. Kiranya isi Tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dalam memperkaya khasanah ilmu dan khususnya bagi para penegak hukum.

Makassar, Agustus 2023

Abd. Rahim M
B012212035

ABSTRAK

ABD. RAHIM M (B012212035) dengan judul “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah”. Dibimbing oleh Marthen Arie dan Zulkifli Aspan.

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan dan menjelaskan eksistensi fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap sistem otonomi daerah dan untuk mengkaji kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap pembentukan undang-undangan otonomi daerah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif-empiris yaitu jenis penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empiris. Aspek normatif yang digunakan dalam penelitian ini yakni bahan hukum berupa literature-literatur, jurnal, artikel ilmiah, dan peraturan perundang-undangan serta dokumen yang terkait dari berbagai sumber tertulis yang berkaitan dengan penelitian. Aspek empiris dalam penelitian ini yakni data primer berupa hasil wawancara dengan berbagai pihak terkait. Kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif dan disajikan secara deskriptif dengan menggunakan metode pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus.

Hasil penelitian ini yaitu: (1) eksistensi fungsi dewan perwakilan daerah sebagai representasi territorial pemerintah daerah. Maka dalam pelaksanaan otonomi daerah secara konstitusional kewenangannya yang terbatas sehingga berimplikasi pada fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. (2) Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap pembentukan undang-undang yang berkaitan otonomi daerah suatu hal yang mutlak untuk dipenuhi. Kemudian dalam proses pembentukan undang-undang DPD hanya diberi kewenangan mulai dari tahap perencanaan rancangan undang-undang sampai pembahasan rancangan undang-undang terkait otonomi daerah, sehingga jika merujuk pada kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan maka harus sampai pada tahap persetujuan. Selain itu, Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa hanya DPR dan Presiden yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua Rancangan Undang-Undang. Hal inilah yang kemudian tidak mewujudkan prinsip *checks and balance* antar kekuasaan Negara.

Kata Kunci: DPD, Otonomi Daerah, Pembentukan Undang-Undang

ABSTRACT

ABD. RAHIM M (B012212035) with the title "The Existence of the Role of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia in the Regional Autonomy System". Supervised by Marthen Arie and Zulkifli Aspan.

This study aims to describe and explain the existence of the function of the Regional Representatives Council of the Republic of Indonesia towards the regional autonomy system and to examine the contribution of the Regional Representatives Council to the formation of regional autonomy laws.

This study uses a normative-empirical research method, namely a type of normative legal research that is supported and equipped with empirical data. The normative aspects used in this study are legal materials in the form of literature, journals, scientific articles, and laws and regulations as well as related documents from various written sources related to research. The empirical aspect in this study is primary data in the form of interviews with various related parties. Then analyzed using qualitative analysis techniques and presented descriptively by using the approach method, namely the statutory approach and the case approach.

The results of this study are: (1) the existence of the function of the regional representative council as a territorial representation of the local government. So in the implementation of regional autonomy constitutionally limited authority so that it has implications for the function of legislation and oversight functions. (2) The contribution of the Regional Representatives Council to the formation of laws related to regional autonomy is an absolute matter to fulfill. Then in the process of forming a law the DPD is only given authority starting from the planning stage of the draft law to discussing the draft law related to regional autonomy, so that if it refers to the rules for forming statutory regulations it must arrive at the approval stage. In addition, Article 20 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia indicates that only the DPR and the President have the right to give approval for all draft laws. This then does not materialize the principle of checks and balances between state powers.

Keywords: DPD, Regional Autonomy, Formation of Laws

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Konsep Kedaulatan Rakyat	19
B. Tinjauan Umum Tentang Pemisahan Kekuasaan	24
C. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Daerah	32
1. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah	32
2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Daerah	37
3. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah	38
D. Konsep Otonomi Daerah	41
1. Desentralisasi	42
2. Dekonsentrasi	44
3. Tugas Pembantuan	46
E. Konsep Sistem Rumah Tangga Daerah	47
1. Sistem Rumah Tangga Formal	47
2. Sistem Rumah Tangga Materil	49
3. Sistem Rumah Tangga Nyata	50

F. Landasan Teori	51
1. Teori Kelembagaan Negara	51
2. Teori Kewenangan	54
3. Teori Efektivitas Hukum	57
G. Kerangka Pikir	61
.Bagan Kerangka Pikir	63
H. Definisi Operasional	64
BAB III METODE PENELITIAN.....	67
A. Tipe Penelitian	67
B. Lokasi Penelitian.....	67
C. Populasi dan Sampel	68
D. Jenis dan Sumber Data	68
E. Teknik Pengumpulan Data	69
F. Analisis Data	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
A. Eksistensi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah	71
1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Otonomi Daerah	71
a. Pengaturan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Konstitusi.....	73
b. Urgensi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.....	92
2. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah	100
a. Ruang Lingkup Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Menurut Konstitusi	101

B. Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pembentukan Undang-Undang Otonomi Daerah	108
1. Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pembentukan undang-Undang Terkait Otonomi Daerah	108
a. Pengajuan Rancangan Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah	110
b. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah	117
BAB V PENUTUP	127
A. Kesimpulan	127
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA.....	129

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perincian Perbandingan Pengusul Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional	11
Tabel 2. Perincian Usul Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2021-2022	114
Tabel 3. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional	121

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan Negara-Negara dunia saat ini memilih sistem Demokrasi dalam proses kehidupan ketatanegaraannya. Demokrasi modern menjadi model utama negara Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya yang berdasarkan pada prinsip persamaan dan berkedaulatan rakyat sebagaimana Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pangerang Moenta¹ menguraikan ada 5 unsur dari sebuah demokrasi yakni terdapat nilai-nilai persamaan, rakyat diposisikan sebagai penentu kebijaksanaan dalam negara, adanya kebebasan, serta keputusan yang didasarkan pada prinsip mayoritas, serta terdapat pemilihan secara periodik untuk penentuan wakil-wakil rakyat. Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah bentuk dari kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara.² Dalam nilai-nilai keadilan masyarakat memperoleh hak yang sama baik hak sosial maupun hak politik sebagaimana yang diatur dalam konstitusi negara.³ Pada hakikatnya,

¹ Pangerang Moenta, *Permusyawaratan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permusyawaratan*, Intelegensia Media: Malang, 2017. hal. 31

² Sardini, N.H, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, hal.1

³ Zulkifli Aspan, 2013, *Jurnal Hukum "PRINSIP-PRINSIP NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI (Implementasi Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Negara)"* 10 Oktober, Halaman Deskripsi.

dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik dibidang Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif.⁴ Kekuasaan inilah yang menjadi sumber utama legitimasi dan legalitas kekuasaan Negara, tidak berarti bahwa segala keputusan ditetapkan langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga perwakilan.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia adalah salah satu lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945 yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga pengaturan peran DPD RI adalah demokratis konstitusional. Hal itu pula yang mendasari sistem pemerintahan di Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh sebab itu, keberadaannya merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *check and balances* terutama antar lembaga legislatif dan terjadi keseimbangan terutama terkait kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti⁵ menjelaskan salah satu pertimbangan membentuk DPD bahwa sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kadaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2011, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia. Sinar Grafika: Jakarta. hlm. 95.

⁵ Fajlurrahman Jurdi, Hukum Tata Negara Indonesia, Prenadamedia Group: Jakarta. 2019. Hal. 176

khusus. Pemerintah daerah merupakan suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Berkaitan dengan hal tersebut, DPD RI pada dasarnya dibentuk untuk mengakomodasi aspirasi daerah serta memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam setiap pengambilan keputusan politik. Menurut Jimly Asshiddiqie⁷ kelahiran DPD RI sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan menyalurkan kepentingan antara dua level pemerintahan tersebut. Juga untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah. Disamping itu untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. DPD RI telah memberikan harapan dan semangat masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah akan

⁶ Andi Pangerang Moenta, Syafaat Anugrah, 2018, Pokok-Pokok Hukum Pemerintah Daerah, Rajawali Pers:Depok, hal. 26

⁷ Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta, UII Press, 2005, h al. 172

diakomodir dan diperjuangkan sebagai bagian yang serasi untuk kebijakan nasional.

Menurut Mahmud MD⁸ hadirnya DPD RI yang juga mempunyai fungsi sebagai legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu. Oleh karena itu, keberadaan DPD RI mendapatkan legitimasi konstitusional, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa "*Majelis Perwakilan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang*". Dengan demikian legitimasi atau eksistensi DPD RI sangat kuat karena dipilih melalui pemilihan umum sehingga berada pada posisi yang setara dalam proses legislasi.

Secara teoritis, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berlaku sistem bi-kameralisme atau dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR RI mewakili secara penuh konstituen secara nasional dengan kata lain representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD RI mewakili secara terbatas terhadap kepentingan daerah dan lokal (*regional representation*).⁹ Sistem seperti ini, di mana dua lembaga legislatif yang dibentuk dengan fungsi dan kewenangan yang hampir sama hanya berbeda

⁸ Moh Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, PT. GrafindomPersada: Jakarta, 2010. Hal. 69

⁹ Nanang Samodra KA, Juni 2017, Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia, Jurnal Ketatanegaraan, ISSN 2548-4389 (Online) Vol 3, hal. 129

dalam fungsi pengambilan keputusan saja. Kedua lembaga ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang telah diterapkan pada negara-negara yang menganut sistem bikameral namun berbeda dengan Indonesia. Gagasan bikameral Indonesia itu, Presiden juga ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto RUU di parlemen. Ketentuan yang demikian bukanlah konteks bikameral yang lazim dipraktikkan di negara-negara lainnya. Tetapi kekuasaan legislatif dengan sistem tiga lembaga negara, karena lembaga-lembaga tersebut memiliki keanggotaan dan kewenang masing-masing.

Munculnya DPD merupakan salah satu keinginan bersama dari langkah reformasi untuk memberdayakan lembaga perwakilan melalui *checks and balances system*, dengan pertimbangan bahwa DPR tidak mewakili seluruh aspek kehidupan karena dalam kehidupan sehari-hari selain perwakilan secara individu juga dikenal perwakilan secara fungsional dan perwakilan secara teritorial. Untuk itu diadakan lembaga lain yaitu DPD untuk menyerap aspirasi yang tidak bisa diserap oleh DPR. Selain itu, keberadaan DPD dalam sistem perwakilan Indonesia dimaksudkan untuk menjadi kontrol bagi DPR untuk menghindari terjadinya *legislative heavy*.

DPD RI sebagai lembaga legislatif dan menjadi perwujudan dari representasi daerah-daerah untuk menyerap dan membawa aspirasi ke tingkat pusat sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 22 D UUD NRI 1945 kewenangan DPD RI sebagai berikut:

Pasal 22 D
Wewenang DPD

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

Pengaturan tentang kewenangan DPD diatas hanya memberikan kekuasaan yakni dapat mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang, dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkenaan dengan isu otonomi daerah, hubungan pusat ke daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan dan agama. Dari Kewenangan tersebut merupakan bentuk pengejawantahan terhadap perspektif otonomi daerah. Namun, tampak bahwa kekuasaan yang diberikan konstitusi sebagaimana perubahan sebanyak empat kali tidak merepresentasikan fungsi dan tugas ideal sebagaimana lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat di daerah.

Namun pengejawantahan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah menghadapi kendala, karena makna otonomi daerah seharusnya memberikan otonomi rakyat daerah dalam menghadapi dengan birokrasi pemerintahan secara keseluruhan. Terlihat adanya kecenderungan bias tafsir makna otonomi daerah tersebut menjadi pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah hanya menjadi otonomi pemerintah daerah.¹⁰ Seharusnya memperjelas jenis parlemen dalam tipologi unikameral atau bikameral sehingga dihasilkan lembaga perwakilan yang asimetrik. Artinya bahwa, asimetrik ini dapat dilihat dari sistem pemilihan, jumlah anggota, wewenang masing-masing lembaga. Akibatnya pelembagaan perwakilan wilayah, baik pada tingkat konstitusi maupun dalam teknis hubungan antar lembaga seperti

¹⁰ Bayu Dwiwiddy Jatmiko, Peran DPD Dalam Penerapan Asas Desentralisasi Pada Sistem Otonomi Daerah, *Audito Comparative Law Jurnal*, Vol. 1, Issue 1, Februari-April 2020, hal.33

halnya dalam proses legislasi, anggaran, dan pengawasan tidak tergambar secara jelas watak keterwakilan daerah.

Untuk memperjelas peran DPD RI maka diatur lebih lanjut dalam Pasal 249 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai pengganti UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3, yang menegaskan bahwa:

Wewenang dan Tugas DPD¹¹

- a. 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;
- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR dan Presiden, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang 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 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 kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;

¹¹ Pasal 249 ayat (1) UU No. 17 MD3

UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 masih belum terakomodir dan menjadi bahan uji Materil di Mahkamah Konstitusi. Sehingga dalam Putusan No. 79/PUU-XII/2014, Mahkamah Konstitusi memperkuat kedudukan DPD, yakni Pemerintah dan DPR harus mengikutsertakan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, sebelum mengambil persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR.¹² Selain itu, MK juga memutuskan bahwa DPD memiliki wewenang mengajukan rancangan undang-undang berkaitan dengan daerah dan DPD terlibat dalam penyusunan Program Legislasi Nasional.

Namun permasalahannya lagi masih belum terakomodir kedalam UU No. 42 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Tidak hanya itu, dalam dinamika perubahan UU MD3 mulai dari perubahan kedua yakni UU No. 2 Tahun 2018 hingga bahkan perubahan ketiga yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 materi sebagaimana putusan MK tidak juga terakomodir.¹³ Keberadaan DPD RI sebagai kamar kedua setelah DPR di lembaga perwakilan rakyat sepertinya tak diinginkan oleh DPR.¹⁴ Akhirnya DPD lahir dengan wujud fungsi dan kewenangan yang sangat terbatas. Oleh karena itu, DPD RI masih dianggap

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014

¹³ Harry Setya Nugraha, Eksistensi Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, RIO Law Jurnal, Vol. 2, No. 1, Februari-Juli 2021, Hal. 73

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, Jakarta:Konstitusi Perss, cetakan Pertama 2005. hal.88-89.

sebagai anomali meski memiliki legitimasi yang sangat besar (*high legitimacy*), namun fungsi dan kewenangannya sangat kecil (*low outhority*). Padahal, menciptakan DPD sebagai bagian dari bentuk lembaga perwakilan dua kamar di Indonesia adalah sebuah kebutuhan.

Bagir Manan¹⁵ setidaknya ada empat alasan kebutuhan dibentuknya lembaga perwakilan dua kamar. *Pertama*, untuk mewujudkan *checks and balances* dalam lembaga perwakilan. *Kedua*, sistem dua kamar menyederhanakan sistem lembaga perwakilan. *Ketiga*, wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen. *Keempat*, sistem dua kamar akan lebih produktif dibanding satu kamar saja- mislanyanya hanya DPR.

Hanya saja, di dalam proses pelaksanaan fungsi dan keewenangan DPD RI untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR memiliki interpretasi terhadap pemaknaan kata “dapat” dalam bahasa hukum ini diartikan sebagai bahasa yang non-imperatif. Akibatnya, usulan yang diajukan DPD kalau tidak sesuai dengan keinginan politik DPR walaupun RUU tersebut berkenan dengan kepentingan daerah, maka DPR akan menanggalkannya. Ironisnya tidak ada upaya hukum untuk melawan aksi penangkalan yang dibuat oleh DPR. Kemudian, DPD ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) serta memberikan pertimbangan kepada DPR

¹⁵ Bagir Manan, *Toeri dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta:FH UII Press, 2003. hal. 59

untuk RUU tertentu saja. Sehingga akan berimplikasi pada klausul ikut membahas tidak sampai pada memberikan persetujuan, artinya bahwa DPD punya suara substansi tapi tidak sampai memutuskan. Substansi serta pertimbangan yang diberikan DPD kepada DPR seperti hanya menjadi kertas emas semata karena boleh jadi tidak akan dipakai DPR dalam memutuskan RUU yang ikut dibahas dengan DPD. Tak ayal, kondisi demikian progres kewenangan yang dimiliki DPD dapat dilihat secara jelas dalam table berikut.

Tabel 1.1
Perincian Perbandingan Pengusul Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional

No	Pengusul	Tahun		Jumlah
		2015-2019	2020-2022	
1	DPD	37	58	95
2	DPR	119	118	237
3	Pemerintah	84	83	167

Sumber: Website DPD RI, 2022

Fakta di atas memperlihatkan bahwa keikutsertaan dalam pembahasan RUU dilihat dari daftar program legislasi nasional tahun 2015-2022, DPD masih belum maksimal dalam memperjuangkan aspirasi daerah. Terlihat dari jumlah usulan RUU dari DPD hanya berjumlah 95 RUU dan jauh lebih banyak dari usulan RUU DPR sebanyak 237, bahkan Pemerintah sendiri yang masih dominan untuk mengusulkan RUU dibanding DPD. Ini belum cukup sebagai perwakilan dari aspirasi daerah, padahal ada 33 provinsi yang sudah pasti memiliki berbagai macam permasalahan.

Berdasarkan rapat dengar pendapat Komisi III DPR RI dengan Sekretaris Jendral DPD RI dengan agenda realisasi dan evaluasi anggaran Tahun sidang 2021-2022 telah merealisasikan 72 materi/produk legislasi, berupa RUU inisiatif DPD RI, pandangan /pendapat atas RUU, hasil pertimbangan dan pengawasan DPD RI atas RUU tertentu dan prolegnas usul DPD RI dengan merealisasikan anggaran sebesar Rp. 1.548.453.724.468. Selain itu, anggota DPD RI sebagian berlatar belakang dari partai politik sehingga dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD. Maka hal tersebut bertentangan dengan hakikat wujud representasi daerah sekaligus berpotensi lahirnya perwakilan ganda. Sebab, jika anggota DPD yang berasal secara faktual akan memiliki wakil, baik di DPR maupun di DPD. Dengan demikian, hal ini berarti bertentangan dengan semangat Pasal 22D UUD NRI 1945.

Dengan melihat fakta, sebagaimana yang dicita-citakan terhadap otonomi daerah untuk menuju masyarakat lokal yang sejahtera masih jauh dari harapan. Maka, otonomi daerah hanyalah rekayasa politik untuk menyembunyikan kepentingan kelompok. Penggunaan anggaran yang begitu besar ketimbang kontribusi dan tidak menyelesaikan persoalan daerah. Kewenangan yang terbatas seharusnya tidak terjadi pada DPD karena untuk menjadi anggota DPD lebih sulit dibandingkan dengan menjadi DPR.

Pelaksanaan sistem otonomi daerah bahwa DPD juga mempunyai wewenang membahas dan ikut memutuskan mengenai seluruh RUU yang dibahas DPR. Namun wewenang untuk mengajukan RUU, hanya sebatas pada bidang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah. Sehingga institusi DPR cenderung mendominasi dan menentukan dalam semua proses, sedangkan DPD hadir hanya sebagai otoritas yang dapat mengajukan dan membahas, tetapi tidak berwenang menyetujui dan mengesahkan rancangan undang-undang.¹⁶ DPD akhirnya cenderung hanya menyerap aspirasi tanpa mampu memberikan solusi, terutama yang berkaitan dengan legislasi, karena kewenangannya didominasi oleh DPR. Dengan demikian, DPD tidak hadir sebagai legislator, tetapi hanya hadir sebagai “co-legislator” bagi DPR.¹⁷ Maka kedepannya DPD harus mendapatkan fungsi dan peran yang utuh sebagai lembaga perwakilan daerah, dengan begitu DPD juga mempunyai fungsi legislasi yang maksimal, pengawasan dan anggaran dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dalam hal tersebut, tidak ada dasar hukum yang mengatur terkait afiliasi dari kewenangan DPD dalam kaitannya dengan

¹⁶ Rommy Patra, *Arrangement of Relationship between State Institutions through the Fifth Amendment of the 1945 Constitution in Indonesia*, Hasanuddin Law Review, Vol. 4 No. 1, ISSN 2442-9899, Makassar, 2018. hal. 89

¹⁷ Lenny Sipangkar, Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (*Strengthening the Legislative Function of Regional Representative Council*), Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 13 No. 3, ISSN 2579-552, Jakarta, 2016. hal. 236

pemerintah daerah. Hal tersebut justru tidak menunjang DPD yang berkewajiban dalam menyerap, menghimpun, menampung, dan tidak menindak lanjuti aspirasi daerah. Keberadaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah saling bergantung satu sama lain. Sehingga pemerintah daerah tidak dikesampingkan begitu saja. Dengan belum adanya hak dan kewenangan yang lebih untuk DPD, maka akan menimbulkan pelaksanaan fungsi yang tidak optimal. Inilah yang kemudian akan menarik untuk diuraikan dan dibedah pada bahagian pembahasan. Hal ini yang mendorong penulis untuk menulis terkait dengan “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merangkai rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah?
2. Bagaimana Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pembentukan Perundang-Undangan Otonomi Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian tesis ini adalah:

1. Untuk menguraikan dan menjelaskan Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah.

2. Untuk mengkaji dan menjelaskan kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Pembentukan Perundang-Undangan Otonomi Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya penelitian tesis ini dapat dibagi menjadi 2 yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian secara konseptual bagi perkembangan Ilmu Pengetahuan Hukum, khususnya dalam bidang hukum tata negara dan Eksistensi DPD RI terhadap sistem otonomi daerah. Serta dapat digunakan sebagai referensi bagi para pihak terkait yang berkepentingan sehingga tidak terjadi disharmonisasi kedepannya yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan khususnya terhadap DPR, Pemerintah dan DPD yang berkaitan dengan peran DPD terhadap sistem otonomi daerah sebagaimana diatur di dalam UUD NRI 1945 tentang Fungsi dan Wewenangnya.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis, di berbagai media yang ada, baik secara manual seperti di Perpustakaan Fakultas Hukum Unhas dan Perpustakaan Pusat Universitas Hasanuddin maupun secara online (*Browsing*) untuk dapat menelusuri dan mengetahui terkait apakah penelitian tentang “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah” sudah diteliti sebagai skripsi dan tesis. Dan belum ditemukan adanya judul penelitian yang sama persis, baik judul maupun permasalahan yang sama.

Sehingga penelitian ini dapat dikategorikan suatu penelitian yang baru dan keasliannya dapat dipertanggungjawabkan secara akademisi dan ilmiah sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional dan objektif. Sebagai bahan perbandingan beberapa judul yang penulis temukan yang hampir mirip dengan kajian penulis. Namun, pengkajian atau permasalahan yang dikaji berbeda, yaitu antara lain:

1. Bayu Dwiwiddy Jatmiko, Judul Jurnal “Peran DPD Dalam Penerapan Asas Desentralisasi Pada Sistem Otonomi Daerah” yang dimuat dalam jurnal *Audito Comparative Law Journal* Volume 1, Issue 1, 2020. Adapun masalah yang dikaji yakni:
 - 1) Bagaimana berperan dalam pembuatan perundang-undangan yang terkait asas desentralisasi dalam sistem

otonomi daerah, yang menjadi kebijakan utama Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.

2. Ryan Muthiara Wasti, Judul Jurnal “Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah” yang dimuat dalam jurnal Hukum dan Pembangunan Volume 47, No. 4 Tahun 2017. Adapun masalah yang dikaji yakni:

- 1) Bagaimana fungsi representasi DPD sebagai kamar kedua setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014?
- 2) Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban fungsi representasi DPD dalam hal mewakili kepentingan daerah di Indonesia?

3. Harry Setya Nugraha, Judul Jurnal “Eksistensi Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/Puu-Xii/2014” yang dimuat dalam RIO Law Jurnal, Volume 2, Nomor 1, Februari Juli 2021. Adapun masalah yang dikaji yakni:

- 1) Bagaimana Eksistensi kewenangan legislasi DPD pasca putusan MK Nomor 79/Puu-Xii/2014?

2) Bagaimana cara yang efektif untuk memperkuat eksistensi kewenangan legislasi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Kedaulatan Rakyat

Dalam Konstitusi ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dalam paham Negara Hukum, hukumlah menjadi komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dimana harus diadakan jaminan bahwa hukum itu harus ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, karena prinsip supremasi hukum itu sendiri pada hakikatnya berasal dari kedaulatan rakyat. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka.

Menurut Jean Bodin ¹⁸ bahwa kedaulatan itu, "*eat une, indivisible, imprescriptible et inalienable*". Kedaulatan adalah satu, tidak dapat dibagi-bagi, tidak dapat kadaluarsa dan tidak dapat dipindahtangankan. Sedangkan kedaulatan menurut Musenef ¹⁹ bahwa di atasnya tidak ada lagi kekuasaan selain yang lebih tinggi. Selanjutnya Jean Bodin ²⁰ mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum dalam Negara, yang sifatnya:

¹⁸ Matutu, Dg Mustamin, dkk., Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia, Universitas Islam Indonesia Press:Yogyakarta, 2004, hal. 111

¹⁹ Musenef, Sistem Pemerintahan di Indonesia, PT. Gunung Agung:Jakarta, 1985, hal. 3

²⁰ Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati, Lembaga Perwakilan Rakyat, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, hal. 2

- 1) Tunggal, yang berarti hanya Negara yang memiliki kekuasaan tersebut.
- 2) Asli, yang berarti tidak berasal dari kekuasaan lain.
- 3) Abadi, yang berarti Negara itu adanya abadi.
- 4) Tidak dapat dibagi-bagi, yang berarti kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang lain atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kekuasaan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kekuasaan, sedangkan jangkauan kekuasaan terkait dengan segala yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).²¹ Negara Indonesia adalah yang menganut asas kedaulatan rakyat dimana pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya adalah rakyat bahkan kekuasaan harus diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan dasar negara Indonesia bahwa semua yang ditetapkan harus bentuk hukum dan konstitusi.²²

²¹ Jimly Ashiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ikhtiar Baru Van Hoeenave: Jakarta, 1994, hal. 9

²² Ibid. hal. 15

Teori kedaulatan berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi di suatu negara ada pada rakyat, bukan Tuhan, Raja, ataupun Negara. Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh sistem demokrasi. Menurut Affan Gaffar²³ menjelaskan bahwa dalam ilmu politik dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi, yaitu pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik (*procedural democracy*). Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan/diselenggarakan oleh sebuah negara seperti misalnya dalam ungkapan: “Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.

Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif; dan Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman.²⁴ Persoalan yang muncul ketika membicarakan kedaulatan dalam konteks negara demokrasi adalah apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir dalam kegiatan kenegaraan. Dalam hubungan ini, di dunia ilmu hukum dan politik, dikenal lima teori yaitu, (i) teori

²³ Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transmisi menuju Demokrasi*, Pustaka Belajar: Yogyakarta, 2000, hal. 3

²⁴ Jimly Ashiddiqie, *Op.Cit.* hal. 76

Kedaulatan Negara, (ii) teori Kedaulatan Tuhan, (iii) teori Kedaulatan Raja, (iv) teori Kedaulatan Rakyat, dan (v) teori Kedaulatan Hukum.²⁵

Teori Kedaulatan mengalami perubahan seiring perkembangan jaman. Setidaknya ajaran mengenai kedaulatan dapat diklasifikasikan ke dalam lima ajaran²⁶, sebagai berikut:

1. Teori Kedaulatan Tuhan. Ajaran ini menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja. Sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan.
2. Teori Kedaulatan Raja. Ajaran ini menganggap bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi. Terkadang ajaran ini dapat bercampur dengan kedaulatan Tuhan, karena menganggap dia sebagai wakil dari Tuhan di dunia, dan menempatkan raja secara turun temurun pada kekuasaan yang sebagai limpahan dari Tuhan.
3. Teori Kedaulatan Rakyat. Pada masa revolusi Amerika dan Prancis ajaran ini berkembang, dasarnya adalah perjanjian masyarakat (*social contract*) dan legitimasi pembentukan

²⁵ Jimly Ashiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Buana Ilmu Populer: Jakarta, 2007, hal. 144

²⁶ Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati, *Op, Cit.* hal, 3

Negara. Ajaran ini, walaupun bervariasi, namun tetap bersandar pada penentuan keinginan manusia individual, baik liberal, atau atas dasar perwakilan, maupun lain-lainnya.

4. Teori Kedaulatan Negara. Kedaulatan berada di tangan negara selaku badan hukum yang menyelenggarakan melalui organ dan aparturnya. Ajaran ini sering dikaitkan dengan ajaran kenegaraan yang idealis dari Hegel.
5. Teori Kedaulatan Hukum. Merupakan reaksi terhadap ajaran kedaulatan negara yang menentukan bahwa satu-satunya dasar bagi hukum ialah negara dan wibawanya. Hugo Crabbe menjelaskan bahwa sumber dan ukuran bagi mengikatnya hukum ialah perasaan dan kesadaran hukum rakyat, bukan negara dan wibawanya.

Ciri utama Negara Modern adalah kedaulatan rakyat dengan perwakilan dan negara hukum yang demokratis. Di Negara demokratis disusun Badan Legislatif adalah lembaga yang membuat Undang-Undang, (to legislative) anggotanya dianggap mewakili rakyat, oleh karena itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat untuk tingkat pusat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk tingkat daerah. Dalam proses pembentukannya melibatkan 2 institusi

dan pada hakikatnya peretemuan antara dua arus yang masing-masing menyeruakan kehendak rakyat.²⁷

Menurut Arend Lijphat²⁸ menjelaskan bahwa substansi pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintah adalah terdapatnya kemandirian fungsional ,masing-masing lembaga kekuasaan tanpa saling mensubordinasikan satu sama lain. Namun di zaman modern ini, demokrasi dianggap sebagai konsep yang ideal meskipun dalam prakteknya, tergantung penafsiran masing-masing negara dan para penguasa di negara-negara yang menyebut dirinya demokrasi. Salah satu kelemahan yang sering terjadi adalah bahwa sistem demokrasi terlalu mengandalkan diri pada prinsip suara mayoritas sesuai dengan doktrin "*one man one vote*".

B. Tinjauan Umum Tentang Pemisahan Kekuasaan

Konstitusi yang kokoh adalah konstitusi yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balances*), sehingga tidak ada lembaga yang menjadi *supreme* dan memberikan jaminan yang luas kepada hak-hak warga negara. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagaian itu dimungkinkan adanya kerjasama.²⁹ Pemisahan Kekuasaan (*separation of powers*) dipahami sebagai suatu

²⁷ Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati, *Op, Cit.* hal, 3

²⁸ Arend Lijphat Penyalur Ibrahim R, *Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial, TUN.* Raja Grafindo Persada: Jakarta, 1995. hal. 56

²⁹ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI: Jakarta, 1988.* hal. 140

penafsiran dari *trias politica*.³⁰ Teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran *Trias Politica* Montesquieu. Dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit des lois (The Spirit of Laws)* Montesquieu mengembangkan apa yang dahulu diungkapkan oleh John Locke. Montesquieu dan John Locke merupakan dua tokoh pelopor doktrin Trias Politica.³¹

Pemikiran ini lahir sebagai bentuk reaksi terhadap absolutisme dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. Sehingga John Locke menjelaskan bahwa alasan mengapa manusia memasuki suatu “social contract” adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan, dan hak untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai “milik” (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.³²

Konsep pemisahan kekuasaan menurut John Lock kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu:³³

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.

³⁰ Romi Librayanto, *Trias Politica* dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, PuKAP: Makassar, 2008, hal. 18

³¹ Arifin, Firmansyah, dkk, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Jakarta, 2005, hal. 14

³² Brewer Cairas dalam Efik Yusdiansyah, Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum, Lubuk Agung: Bandung, 2010. hal. 24.

³³ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia: Jakarta, 2002. hlm. 150

2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada didalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
3. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi seperti hubungan luar negeri.

Sedangkan Montesquieu pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian, meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan oleh John Locke, yaitu:³⁴

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang.
3. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dalam teori John Locke³⁵ tidak ada kekuasaan yudikatif, sebab kekuasaan yudikatif sudah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Berbeda dengan teori Montesquieu kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berdiri sendiri dan tidak terdapat kekuasaan federatif karena kekuasaan federatif itu telah termasuk ke dalam kekuasaan

³⁴ *Ibid*

³⁵ Romi Librayanto, *Op.Cit.* hal. 67

eksekutif. Montesquieu berpendapat bahwa untuk menjamin kebebasan politik warga negara, kekuasaan itu harus dipisahkan.³⁶

Hans Kelsen³⁷ menjelaskan bahwa konsep “pemisahan kekuasaan” menunjuk organisasi politik. Konsep ini mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda, dan bahwa dimungkinkan untuk menentukan batas-batas yang memisahkan masing-masing fungsi ini dari fungsi-fungsi. Seperti kita ketahui, fungsi dasar negara bukannya tiga melainkan dua: pembentukan dan penerapan (pelaksanaan) hukum, dan fungsi-fungsi ini bukan dikoordinasikan melainkan disusun secara berjenjang (super-ordinasi dan sub-ordinasi). Selanjutnya, tidak mungkin untuk menentukan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi itu satu sama lain, karena perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang mendasari dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) hanya bersifat relatif ; sebagian besar tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan pembentukan dan penetapan hukum.

Menurut Miriam Budiardjo³⁸, menjelaskan bahwa Trias Politica adalah kekuasaan negara yang terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan

³⁶ Green Mind Community, Teori dan Politik Hukum Tata Negara, Total Media: Yogyakarta, 2009, hal. 48

³⁷ Romi Librayanto., *Op. Cit.*, hal. 16

³⁸ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2002, hal. 151

yudikatif. Berdasarkan hal tersebut, maka disimpulkan bahwa trias politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pihak yang berkuasa. Implementasi dari pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan sehingga dapat mencegah terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan terhadap yang lainnya. Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi.

Lebih lanjut menurut Moh. Mahmud MD³⁹ menjelaskan bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, *Public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; *Kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; *Ketiga*, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; *Kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer

³⁹ Moh. Mahmud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta: Jakarta, 2000. hal. 421

dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; *Keenam*, adanya jaminan perlindungan atas HAM.

Selanjutnya Jimly Assiddiqie⁴⁰ menjelaskan bahwa pemisahan kekuasaan bersifat horizontal, dalam artian kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal, dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Diskursus mengenai lembaga-lembaga negara di Indonesia selalu menjadi bahasan yang menarik, apalagi ketika UUD 1945 belum diamandemen, terutama tentang batasan wewenang lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fenomena yang terjadi selama empat dekade ini bahkan menunjukkan kecenderungan pengaturan sistem bernegara yang lebih berat ke lembaga eksekutif.⁴¹

Indonesia sebagai negara hukum yang memiliki konstitusi mengatur fungsi, peran, dan wewenang ketiga lembaga tersebut. Dalam cabang legislatif, ada tiga hal yang mengacu kepada konsep normatif, yaitu sebagai pengatur (legislasi) dan pengawasan (kontrol).

⁴⁰ Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press: Yogyakarta, 2004, hal. 35

⁴¹ Romi Librayanto, *Op.Cit.* hal. 88

perannya dalam fungsi legislasi adalah sebagai fungsi utama, antara lain:⁴²

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislatif initiation*)
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on internasional agreement and treaties or other legal binding documents*)

Kemudian fungsi yang kedua ialah fungsi controlling atau pengawasan, fungsi ini merupakan fungsi awal dari adanya lembaga legislatif. Oleh karena itu, ada beberapa hal mengenai fungsi pengawasan antara lain:⁴³

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)

⁴² E. Zaenal Muttaqin, *Konsep Pemisahan Kekuasaan (separation of power) Pasca Amandemen UUD 1945 Antara Lembaga Eksekutif dan Legislatif*, Jurnal Hukum dan Politik, Volume 6 Nomor 1, Januari-Juni 2015, hal. 15

⁴³ *Ibid*

3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan penganggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performance*)
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Fungsi terakhir dalam lembaga ini adalah adanya fungsi perwakilan, fungsi ini terkait adanya representasi masyarakat di lembaga tersebut. Dalam sistem politik modern ada beberapa tipe representasi, antara lain:⁴⁴

1. Sistem perwakilan politik (*political representation*)
2. Sistem perwakilan teritorial (*territorial atau regional representation*)
3. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*)

Pada dasarnya, tujuan dari pemisahan atau pembagian kekuasaan adalah untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan yang sewenang-wenang. Namun dalam prakteknya, ajaran

⁴⁴ *Ibid*

pemisahan kekuasaan sulit untuk dijalankan secara konsekuen. Untuk itu ajaran *trias politica* perlu terdapat suasana *checks and balances* dimana di dalam hubungan antar lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.⁴⁵

C. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Daerah

1. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah

DPD RI adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang dimana sebelum tahun 2004 disebut utusan daerah. Utusan Daerah adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.⁴⁶ DPD lahir dipengaruhi oleh dua arus besar yang menginstalasi lembaga baru pada legislatif Indonesia. *Pertama*, terlihat adanya reformasi khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama hingga transfer pemerintahan dari Suharto ke B.J Habibie. *Kedua*, adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim.⁴⁷

⁴⁵ Jimly Assiddiqie., *Op.Cit.*, hal 78

⁴⁶ Sri Soematri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosda Karya:Bandung, 2014, hal. 225-226

⁴⁷ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Graha Ilmu:Yogyakarta, 2010, hal. 102

Sejak berdirinya MPR ada utusan daerah di dalam MPR, utusan daerah itu tidak berfungsi dengan efektif memperjuangkan kepentingan daerah, oleh karena proses pengangkatannya tidak dilakukan secara demokratis. Sejalan dengan tuntutan demokrasi dalam hal ini keadilan masyarakat di daerah, meningkatkan semangat dan partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, maka dalam rangka memperbaharui konstitusi MPR membentuk lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah.⁴⁸ Satu-satunya kesepakatan yang dicapai oleh semua kekuatan politik di MPR pada proses amandemen ketiga konstitusi pada tahun 2001 untuk membentuk DPD yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu.⁴⁹

Pembentukan DPD berawal dari perubahan UUD 1945 yang melahirkan konstitusi baru sehingga menjadi ketertarikan tersendiri karena, *Pertama*, dalam sejarah Indonesia baru pertama kali mengamendemen UUD 1945. Kedua, merupakan usaha untuk memformat demokrasi Indonesia. *Ketiga*, terjadinya pro dan kontra antar fraksi di MPR RI. *Keempat*, terjadi perdebatan sejauh mana amandemen tersebut dilakukan. *Kelima*, adanya dinamika yang melibatkan masyarakat sipil seperti LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), tim ahli konstitusi, dan akademisi.⁵⁰

⁴⁸ Sri Soematri, *Op.Cit.* hal 79

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ M. Yusuf, Dewan Perwakilan Daerah, Graha Ilmu:Yogyakarta, 2009, hal. 24

DPD secara konstitusional terbentuk sejak terjadinya perubahan ketiga UUD 1945 dalam rapat paripurna MPR ke-7 sidang tahun 2001, namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004 yang ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil pemilu 5 April 2004. Kelahiran DPD sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang orde lama hingga orde baru yang secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu faktor yang kuat terhadap kegagalan pemerintah pusat dalam mengolah daerah. Selain itu, keberadaan DPD dimasukkan untuk sebagai berikut:⁵¹

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan

⁵¹ Ryan Muthiara Wasti, Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 47 Nomor4, Oktober-Desember, 2017, hal. 443

3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Entol Zaenal Muttaqien⁵² menjelaskan Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimasukkan untuk memperkuat kesatuan negara Republik Indonesia, dipilih langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan RUU lain yang berkaitan dengan kepentingan dengan daerah.

Keberadaan DPD merupakan dua gagasan yang dipertemukan yaitu demokrasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Senada dengan pendapat Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan⁵³ yang menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dalam dua hal, yaitu, *Pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan utusan golongan dan utusan daerah dalam komposisi MPR digantikan dengan

⁵² Entol Zaenal Muttaqin, Pokok-Pokok Hukum Ketatanegaraan, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat: Serang, 2014, hal. 107

⁵³ Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, hal. 21.

keberadaan DPD. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggara otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai bentuk representasi rakyat di daerah.

Kelahiran DPD pada dasarnya didasari oleh semua pihak baik pemerintah pusat maupun daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut.⁵⁴ Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Ramlan Surbakti menjelaskan beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD di antaranya, *Pertama*, distribusi penduduk Indonesia wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *Kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme otonomi seperti daerah istimewa dan khusus.

Wewenang DPD harus dimulai dari pertanyaan mengapa ketatanegaraan Republik Indonesia perlu memiliki DPD, dan dimana kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

⁵⁴ Achmad Ruslan, *Op.Cit.* hal. 34

⁵⁵Berdasarkan UUD NRI 1945 untuk memahami perdebatan dalam pembentukan konstitusi negara, bentuk negara kesatuan yang dipilih sama sekali tidak pernah bermaksud menjadikan negara yang *sentralistik*, namun adalah negara kesatuan yang menerapkan politik *desentralisasi* dengan berakar kedaerahan. Berakar kedaerahan memiliki makna bahwa *desentralisasi* tidak sekedar adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah ke daerah, namun ada alasan yang lebih substansial yaitu untuk menjaga, melindungi, dan menghormati pluralistik atau keanekaragaman daerah. Menyuarakan aspirasi daerah memiliki makna menyuarakan keanekaragaman daerah.

Pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check 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*).⁵⁶

2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Daerah

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Abdi Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945, Fokus Media, Bandung, 2013, hal. 34

Dengan diadutnya konsepsi negara hukum Indonesia, maka setiap tindakan yang dilakukan harus memiliki dasar hukum (*legal standing*) didalam setiap pelaksanaannya mendapatkan legitimasi dalam bertindak.⁵⁷ Pembentukan DPD adalah salah satu proses mengubah konsep parlemen di Indonesia yang sebelumnya merupakan konsep satu kamar (unikameral) kemudian berubah menjadi konsep dua kamar (bikameral).

Dasar hukum merupakan norma hukum yang menjadi dasar atau landasan bagi tindakan hukum yang dilakukan oleh orang atau badan hukum yang merupakan subjek hukum.⁵⁸ Adapun yang menjadi dasar hukum dari Dewan Perwakilan Daerah yakni:

1. UUD NRI Tahun 1945
 - Pasal 22 C
 - Pasal 22 D
2. UU No. 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD
3. Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014

3. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Seperti yang telah dikemukakan, mengacu pada ketentuan Pasal 22 D UUD NRI 1945 dan Tata Tertib DPD mempunyai tiga

⁵⁷ Achmad Ruslan, Op.Cit. hal. 89

⁵⁸ *Supra*, Catatan Kaki Nomor. 3. hal. 34

macam fungsi legislasi, Pertimbangan, dan Pengawasan. Fungsi legislasi di atur dalam ayat (1) dan (2) sebagai berikut:⁵⁹

a. Fungsi Legislasi

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

1. Otonomi Daerah;
2. Hubungan Pusat dan Daerah;
3. Pembentukan dan Pemekaran, serta penggabungan daerah;
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
5. Hal-hal yang berkaitan dengan pertimbangan pusat dan daerah.

b. Fungsi Pertimbangan

Seperti diatur dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD NRI 1945, DPD juga mempunyai fungsi pertimbangan. Fungsi ini dapat disamakan dengan fungsi DPR, dalam hal ini berkenaan:

1. Rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN);
2. Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

⁵⁹ HRT. Sri Soemantri, Hukum Tata Negara Indonesi, Pemikiran dan Pandangan, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2015, hal. 228-229.

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan diatur dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai:

1. Otonomi daerah;
2. Hubungan pusat dan daerah;
3. Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah;
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
5. Pertimbangan keuangan daerah dan pusat;
6. Pelaksanaan APBN
7. Pajak;
8. Pendidikan dan
9. Agama

Kewenangan itu pada dasarnya merupakan manifestasi tugas yang diemban oleh DPD. Oleh karena itu, pada prinsipnya kewenangan itu pada dasarnya adalah tugas DPD itu sendiri, secara teoritis bahwa tugas dan wewenang DPD yaitu:

1. Melakukan pembahasan terhadap RUU dari DPR dan Presiden yang secara khusus ditugaskan oleh panitia musyawarah atau sidang paripurna;

2. Melakukan tugas atas keputusan sidang paripurna dan/atau panitia musyawarah;
3. Mengusulkan kepada panitia musyawarah hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPD;
4. Menyusun susunan rancangan acara serta kegiatan panitia perancang undang-undang untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, sebagian dari suatu masa sidang untuk masa selanjutnya disampaikan kepada panitia musyawarah;
5. Menyusun usulan program dan kegiatan serta rancangan anggaran setiap tahun anggaran, sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pelaksanaan tugasnya, untuk selanjutnya disampaikan kepada panitia urusan rumah tangga;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan atas permintaan daerah tentang berbagai kebijakan hukum dan tentang masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan kepentingan umum;
7. Memberikan masukan yang objektif kepada pimpinan, pemerintah daerah, dan masyarakat mengenai pelaksanaan pembangunan hukum dan saran-saran lain yang berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang di DPD;

8. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir tahun sidang dan masa akhir tahun sidang dan masa akhir keanggotaan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan panitia perancang undang-undang pada masa keanggotaan berikutnya.

D. Konsep Otonomi Daerah

Konsep otonomi daerah hingga saat ini masih menjadi perbincangan yang esensial dan aktual dalam pembahasan mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia, bahkan penerapan otonomi daerah menjadi salah satu agenda dari tuntutan komponen masyarakat dalam mewujudkan semangat reformasi di Indonesia.

Dalam perkembangannya, otonomi daerah menjadi salah satu unsur wujud perubahan dan pembaruan dalam sistem pemerintahan daerah hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki nafas keanekaragaman dan menempatkan otonomi daerah sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian kembali diganti dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah diatur mengenai asas-asas yang kemudian dianut dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia yakni Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas pembantuan, penjelasannya sebagai berikut:

1. Desentralisasi

Berdasarkan Pasal 1 UU No. 32 Tahun 2004 pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya bahwa, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom yang diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.⁶⁰

Bagir Manan⁶¹ menjelaskan bahwa ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pemerintah pusat dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali batas-batas yang diperlukan.

⁶⁰ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011. hal. 17-18

⁶¹ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010. hal. 122-123

Selanjutnya menurut Philipus M. Handjon⁶² desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada tiga elemen pokok dalam desentralisasi: Pertama, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom, Kedua, pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, dan ketiga, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah pusat.⁶³

Adanya asas desentralisasi yang memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan tetap dibatasi merupakan konsekuensi mutlak dan wajar dalam negara kesatuan, sebagaimana dalam negara kesatuan yang tidak menghendaki adanya negara dalam negara. Untuk itu, dalam penyelenggaraan otonomi daerah, asas desentralisasi ini juga

⁶² *Ibid*,

⁶³ *Ibid*,

dilengkapi dengan adanya asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang menunjukkan masih adanya hubungan timbal balik antara pusat dan daerah yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di Wilayah tertentu. Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada instansi vertikal dan pejabat pemerintah di daerah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasar asas dekonsentrasi, sebenarnya merupakan suatu konsekuensi bahwa pemerintah pusat harus bertanggungjawab secara nasional untuk menjamin agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Meskipun kondisi geografis yang sangat luas, tidak kemudian menghapus pertanggungjawaban pemerintah pusat dalam mengontrol, mengawasi dan merangkul daerah. Berdasarkan prinsip dekonsentrasi pemerintah kemudian menugaskan Gubernur selaku wakil pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan supervisi dan fasilitas.

Utang Rosidin⁶⁴ menjelaskan latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi adalah karena tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan pada urusan pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini adalah:

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Memelihara komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. Memelihara keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Sedangkan Laica Marzuki⁶⁵ menjelaskan dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintah.

3. Tugas Pembantuan

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi dapat juga disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan. Tugas pembantuan menurut Pasal 1 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004

⁶⁴ Utang Rosidi, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2015. hal. 78

⁶⁵ Jazim Hamidi., *Op. Cit*, hal 16

adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu, pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁶⁶

Pemberian tugas pembantuan menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah (Provinsi, Kabupaten/kota, dan Desa);
2. Pemerintah Provinsi dapat memberikan tugas pembantuan kepada daerah (Provinsi, Kabupaten/kota, dan Desa);
3. Kabupaten dapat memberikan tugas pembantuan kepada Desa, sedangkan kota dapat mdemberi tugas pembantuan kepada Desa apabila di wilayah kota terdapat desa.

E. Konsep Sistem Rumah Tangga Daerah

⁶⁶ Sadu Wasistiono, Etin Indrayani dkk, Memahami Asas Tugas pembantuan, Fokus Media: Bandung, 2006. hal 2.

Salah satu tujuan utama pemberian otonomi kepada daerah adalah dalam rangka mendemokraskan pemerintahan. Untuk turut serta baik secara aktif maupun secara pasif terhadap masalah-masalah pemerintahan dan masyarakat. Pemberian otonomi daerah kepada daerah bukanlah semata-mata persoalan mencapai efisiensi dari suatu sistem dan cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Otonomi merupakan realisasi atas pengakuan bahwa kepentingan dan kehendak rakyat yang meskipun berbeda-beda adalah saru-satunya sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan. Berikut akan diuraikan sistem rumah tangga daerah:

1. Sistem Rumah Tangga Formal (*formele huishoudingsbegrip*)

Pada sistem rumah tangga formal membahas tentang pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal dapat diukur dengan melihat bahwa pemerintah daerah lebih leluasa untuk bergerak untuk mengambil inisiatif, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan daerahnya. Dilain pihak, sistem ini kurang memberi kesempatan kepada pemerintah pusat untuk mengambil inisiatif dengan tujuan menyasikan dan menyeimbangkan

pertumbuhan dan kemajuan antara daerah yang kondisi dan potensinya sama.⁶⁷

Walaupun pemerintah daerah memiliki keleluasan mengambil inisiatif dan keputusan segala bidang untuk kepentingan daerahnya tetap ada batasa. *Pertama*, pemerintah daerah hanya boleh mengatur undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. *Kedua*, bila Negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian mengatur sesuatu urusan yang semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi. Oleh karena itu, intervensi pemerintah pusat untuk pemerataan dan memelihara keseimbangan laju pertumbuhan antar daerah dipandang perlu.⁶⁸

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan pusat. Pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diurus dan

⁶⁷ Adam Mushi, 2015, *Teologi Konstitusi (Hak asasi Manusia atas Kebebasan beragama di Indonesia)*, LKiS Perinting Cemerlang, Yogyakarta, Hlm. 127.

⁶⁸ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 12

diatur oleh suatu pemerintahan tertentu dan begitupun sebaliknya.

2. Sistem Rumah Tangga Materil (*materiele huishoudingsbegrip*)

Pengertian rumah tangga materiil adalah suatu sistem dalam penyerahan urusan rumah tangga daerah. Dalam sistem ini ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang berpangkal tolak dari prinsip bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jadi, apa yang tidak tercantum dalam rincian itu tidak termasuk kepada urusan rumah tangga daerah. Daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur kegiatan di luar yang sudah ditetapkan.

Daerah yang bersangkutan tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak disebut dalam undang-undang pembentukannya. Daerah tidak dapat secara leluasa bergerak dan mengembangkan inisiatifnya kecuali rumah tangganya, menurut tingkatan dan ruang lingkup pemerintahannya.

3. Sistem Rumah Tangga riil (*reele huishoudingsbegrip*)

Dalam sistem rumah tangga riil terdapat urusan rangkap dan daerah bebas mengatur dan mengurus segala urusan yang dianggap penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur

dan diurus oleh pemerintah pusat dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formal. Dengan demikian, pemerintah pusat memperlakukan pemerintah daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pusat.

Di dalam sistem rumah tangga riil dianut kebijakan bahwa setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan beberapa rumah tangga daerah yang dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya berupa kewenangan, personil, alat kelengkapan dan sumber pembiayaan. Sistem rumah tangga riil memang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materil.

F. Landasan Teori

1. Toeri Kelembagaan Negara

Menurut Isharyanto⁶⁹ kata lembaga negara berasal dari kata serapan *staatsorgan* dalam bahasa Belanda atau *Political Institution*

⁶⁹ Isharyanto, Hukum Kelembagaan Negara (Studi hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia), Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret: Surakarta, 2015. hal. 1

dalam Bahasa Inggris dan diidentikkan dengan lembaga negara. Sedangkan pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.⁷⁰ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Jimly Assiddiqie menjelaskan secara sederhana menerjemahkan lembaga negara atau organ negara, dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat atau yang biasa disebut Ornop atau organisasi non pemerintah yang dalam bahasa Inggrisnya disebut Non-Government Organization atau Non-Governmental Organization (NGO's). oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalakan fungsi-fungsinya bersifat menciptakan norma dan/atau bersifat menjalankan norma.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan

⁷⁰ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet. Ke-2, Konstitusi Press: Jakarta, 2006, hal. 36

terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Sehingga dapat didefinisikan dalam arti luas, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan berbangsa. Kalau dalam negara Indonesia disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum dan pejabat publik atau pejabat umum.⁷¹

Konstitusi dapat dikatakan demokratis mengandung prinsip dalam kehidupan bernegara yaitu salah satunya adanya pembagian kekuasaan berdasarkan trias politica dan adanya kontrol serta keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan. Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksudkan agar tercipta keseimbangan antar organ negara yang satu dengan lainnya untuk melahirkan *check and balances*.

Tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan demikian, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi atau negara atau istilah *actual governmental process*. Lembaga negara tersebut menjadi suatu kesatuan yang

⁷¹ Dikutip dari Disertasi Romi Librayanto, 2016, Sistem Norma dalam Mewujudkan Rumusan Norma Hukum yang Ideal (Kajian Terhadap Peraturan Perundang-undangan Bidang Pendidikan Di Indonesia), Program Doktor, Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar. Hlm. 17-19.

terpisahkan dari keberadaan negdalamara itu sendiri. Keberadaan lembaga-lembaga negara menjadi suatu keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara.⁷²

Sesuai dengan prinsip Indonesia yang menganut sistem pemisahan kekuasaan (separation of power), dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya. Maka lembaga negara mempunyai kewenangan yang terpisah dari dengan lembaga negara lainnya. Hal ini agar tidak terjadi monopoli kekuasaan terhadap kewenangan lembaga negara lain.

Dalam UUD NRI 1945 setidaknya terdapat lembaga negara yang disebutkan, diantaranya yakni Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, BPK, Mmenteri dan Kementerian Negara, TNI, Kepolisian Negara Republik Indonesia, KY, KPU, Dewan Pertimbangan Presiden, Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur Kepala Pemerintah Daerah, DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten, DPRD, Pemerintah Daerah Kota, Walikota Kepela Pemerintah Daerah Kota, DPRD Kota, dan Satuan Pemda Khusus/Istimewa.

⁷² Wicipto setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 , No. 4 , Desember, 2009 . Sumber: [https://e-jurnal.peraturan.go.id > article > viewFile](https://e-jurnal.peraturan.go.id/article/viewFile) , Diakses Pada 24 Oktober 2021, Pukul 16.15 Wita.

Dari beberapa lembaga negara tersebut setidaknya ada beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, KY, MK, BPK, dan KPU. Selebihnya adalah lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD dan kewenangannya diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang.⁷³

2. Teori Kewenangan

Kewenangan erat kaitannya dengan kekuasaan atau biasa disebut kekuasaan formal. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif, karena merupakan kekuasaan dari segelongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bukat. Sedangkan wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.⁷⁴

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan "*authority*" dalam bahasa Inggris "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in*

⁷³ Aiminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media: Makassar, 2014. hal. 204-205.

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 45.

scope of their publik duties. (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Aminuddin Ilmar ⁷⁵ membedakan antara kewenangan (*authority,gezag*) dengan wewenang. Menurutnya, kewenangan merupakan kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun suatu bidang pemerintahan tertentu pada cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif. Sedangkan wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Kewenangan dalam konteks penyelenggaraan negara terkait dengan paham kedaulatan (*sovereignty*). Dalam konteks wilayah hukum dan kenegaraan orang yang dianggap berjasa memperkenalkan teori kewenangan adalah Jean Bodin dan dilanjutkan oleh Thomas Hobbes. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara, agar negara dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, maka lembaga negara harus diberi

⁷⁵ Aminuddin Ilmar, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media: Makassar, 2014. hal. 204-205.

kekuasaan. Dengan adanya kekuasaan tersebut negara dapat bekerjasama melayani warga negaranya.

Bagir Manan⁷⁶ menjelaskan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan atau *match*. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban atau *rechten en plichten*. Didalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri *zelfregelen*, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

3. Teori Efektivitas Hukum

Istilah teori efektivitas hukum berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *effectiveness of the legal theory*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektivitas lebih berarti sebagai hasil akibat, dalam keadaan berhasil atau sesuatu yang dapat menghasilkan atau mengakibatkan.⁷⁷ Dengan demikian, efektivitas hukum dapat diartikan

⁷⁶ Bagir Manan., *Op.,Cit*, hal. 1-2

⁷⁷ W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka:Jakarta,2019. hal. 375

sebagai keberhasilan hukum, atau dengan kata lain keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*).

Efektivitas diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan untuk melakukan kinerja yang dilakukan oleh individu atau kelompok. Maka efektivitas dapat disimpulkan sebagai pencapaian suatu keadaan yang diharapkan sesuai dengan yang telah direncanakan dan untuk mencapai hal tersebut menggunakan segala sumber daya yang ada dengan tepat guna.

Menurut Soerjono Soekanto⁷⁸ derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Sehingga menurutnya bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Fungsi hukum merupakan suatu tanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Bronislav Malinoswki⁷⁹ menjelaskan bahwa teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum, hukum dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: (1) masyarakat modern, (2)

⁷⁸ Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi, Bandung:Remadja Karya, 2018. hal. 376.

⁷⁹ Salim, H.S dan Erlis SeptianaNurbani, Penerapan Teori Hukum pada Tesis dan Disertasi, Jakarta:Rajawali Press. Hal. 375

masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi dibidang industri dan pemakaian teknologi canggih didalam masyarakat modern hukum yang dibuat ditegakkan oleh pejabat berwenang.

Efektivitas hukum adalah pengaruh hukum terhadap masyarakat, inti dari pengaruh hukum terhadap masyarakat adalah perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Kalau masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau yang dikehendaki oleh hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum yang bersangkutan adalah efektif. Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka yang pertama harus dapat diukur adalah sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, tetapi kita masih mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:⁸⁰

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
2. Faktor penegak hukum

⁸⁰ Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 8

3. faktor sarana atau fasilitas
4. Faktor masyarakat
5. Faktor kebudayaan

Kelima faktor tersebut merupakan tolak ukur daripada efektivitas hukum, yang mana efektivitas hukum adalah situasi dimana hukum berlaku dapat dilaksanakan, ditaati dan berdaya guna sebagai alat kontrol sosial atau sesuai tujuan dibuatnya hukum tersebut. Hal ini disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan masyarakat.

Herbert C. Kelman juga menguraikan bahwa ketaatan hukum dari segi kualitasnya itu terbagi atas:⁸¹

1. Compliance (taat karena sanksi);
2. Identification (taat karena menjaga hubungan baik); dan
3. Internalization (taat karena nilai intrinsik yang dianut)

Bahwa penegakan hukum itu penting sebagai upaya mengaplikasikan agar dapat terlaksana tujuan hukum dalam masyarakat berupa perwujudan nilai-nilai keadilan, kesebandingan, kepastian hukum, perlindungan hak, ketertiban, dan kebahagiaan masyarakat. Dengan merujuk pada kemungkinan adanya beberapa

⁸¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, 2009. hal. 510.

faktor yang berpengaruh dalam rangka penegakan hukum, sebagian besar bergantung pada subjek individual dan perilaku khusus tertentu.

G. Kerangka Pikir

Persoalan mengenai eksistensi Dewan Perwakilan Daerah terkait ruang lingkup kewenangannya seringkali tidak dilibatkan secara penuh dalam pembahasan hingga pengesahan bersama Pemerintah dan DPR, sebagaimana yang disampaikan Zainal Arifin Mochtar bahwa “selama ini lembaga negara ini mengalami

penurunan otoritas dalam melakukan fungsi dan tugasnya, terjadi pengerdilan sistematis yakni legitimasi tinggi tapi otoritas rendah sekali”.⁸² Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah terhadap sistem otonomi daerah menjadi topik pembahasan. Dalam hal ini penyusunan tesis ini sebagai penelitian normatif-empiris.

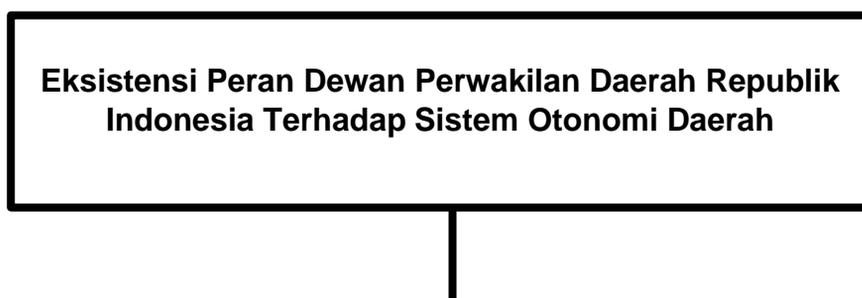
Guna mengupas permasalahan penelitian eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap sistem Otonomi Daerah dan menjawab dua rumusan masalah yakni fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap sistem otonomi daerah dengan mengkaji fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, dan yang kedua yakni kaitannya dengan kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap pembentukan undang-undang otonomi daerah yang dijadikan dasar untuk memperlihatkan eksistensinya dengan mengkaji perencanaan dan pembahasan rancangan undang-undang agar tercapai fungsi dan tugas secara optimal.

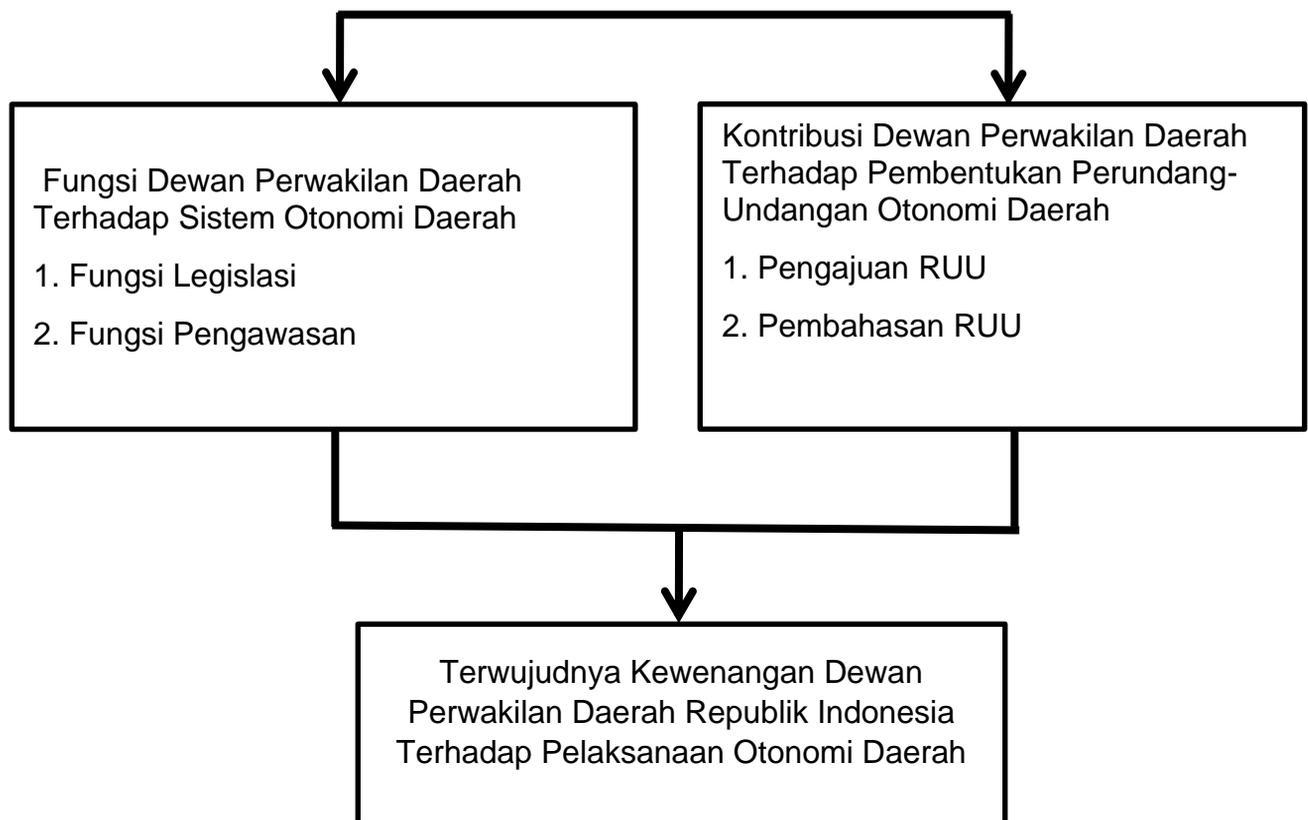
Teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam membahas rumusan masalah diatas adalah teori kelembagaan negara, teori kewenangan dan teori efektivitas hukum. Secara konseptual eksistensi peran Dewan Perwakilan Daerah erat kaitannya dengan fungsi dan tugasnya atau dalam hal ini kewenangan sebagai lembaga legislatif untuk perwakilan daerah.

⁸² Gusti, Pakar Hukum UGM, DPD punya Legitimasi Tinggi tapi otoritas rendah, 25 November 2019, dikutip dalam <https://ugm.ac.id/id/berita/18776-pakar-hukum-ugm-dpd-punya-legitimasi-tinggi-tapi-otoritas-rendah> (diakses 20 Oktober 2022, Jam 21.19)

Adanya pembagian kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan adanya kontrol serta keseimbangan antar lembaga-lembaga pemerintahan maka pelaksanaan fungsi legislatif dan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah dilaksanakan secara optimal. Oleh karenanya, kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap pembentukan undang-undang otonomi daerah memberikan suatu kewenangan secara kelembagaan untuk optimalisasi pelaksanaan hukum terhadap sistem otonomi daerah. Hal ini sebagaimana seperti yang telah diuraikan pada bagan kerangka pikir di bawah ini:

BAGAN KERANGKA PIKIR
(Conceptual Framework)





H. Definisi Operasional

Pada penulisan proposal penelitian tersebut, yang mengangkat judul terkait Eksistensi Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah dengan memberikan batasan-batasan definisi operasional sebagai berikut:

1. Eksistensi adalah tentang penilaian ada atau tidak adanya pengaruh terhadap keberadaan lembaga tersebut.
2. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah, yang berkedudukan sebagai lembaga negara, dan terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.
3. Sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.
4. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Sistem Otonomi Daerah adalah kesatuan dari seluruh hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.
6. Legislasi adalah proses atau kegiatan membuat atau menetapkan undang-undang.
7. Kewenangan Legislasi adalah kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan.
8. Legislatur adalah orang atau lembaga yang berwenang membuat atau menetapkan undang-undang.

9. Legislatif adalah salah satu cabang kekuasaan negara yang bertugas dan berwenang membuat atau merumuskan undang-undang.
10. Kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang.
11. Wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.
12. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
13. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
14. Peraturan daerah yang selanjutnya disingkat perda adalah peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota termasuk peraturan daerah istimewa Yogyakarta, peraturan daerah