

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik<sup>1</sup>. Secara teoritis, Negara Kesatuan tidaklah tersusun dari beberapa negara, akan tetapi negara tersebut bersifat tunggal, sehingga hanya ada satu negara<sup>2</sup>. Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Adapun negara kesatuan dibentuk atas asas unitarisme dan yang dimaksud unitarisme adalah sebagai “*The Habitual Exercise of Supreme Legislative authority by one central Power*”<sup>3</sup>.

Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat (*Central Government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*)<sup>4</sup>. Disamping itu, di dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*Central Government*) dengan pemerintah daerah

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>2</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64-65.

<sup>3</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Melton Putra, Jakarta, 1987, hlm. 54.

<sup>4</sup> F. Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Karya Putra, Yogyakarta, 1971, hlm. 16.

(*Local Government*), sedemikian rupa sehingga urusan-urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat<sup>5</sup>. Dengan demikian, jelas bahwa di dalam negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam seluruh wilayah negara meskipun wilayah negara itu dibagi dalam bagian-bagian negara, tetapi bagian-bagian negara tersebut sesungguhnya tidak mempunyai kekuasaan asli. Menyadari akan hal tersebut sering menimbulkan kritik adanya pemusatan kekuasaan yang berlebihan dan akan mengalami proses birokrasi yang panjang terhadap negara besar yang sistem komunikasinya belum lancar, serta jarak antara pusat dan daerah-daerah jauh, maka akan sering terjadi keterlambatan dalam berbagai hal. Oleh karena itu, di dalam negara kesatuan sesungguhnya masih juga terbuka inisiatif daerah dan peranan daerah untuk memperjuangkan nasib daerahnya masing-masing. Namun harus terkoordinasi dengan pusat, dalam hal ini sering dilahirkan konsep dekonsentrasi dan desentralisasi yang tujuannya adalah untuk mendelegasikan sebagian tugas-tugas pemerintah negara kesatuan kepada daerah-daerah terhadap hal-hal yang dipandang sudah saatnya diatur atau diurus sendiri oleh pemerintah daerah<sup>6</sup>.

Berdasarkan telaah sejarah terbentuknya UUD NRI Tahun 1945, maka sosok pertama yang merencanakan konsep pemerintahan daerah dalam sidang

---

<sup>5</sup> M. Solli Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni Bandung, 1974. Hlm. 17.

<sup>6</sup> J. Wajong, *Azas dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jembatan, Jakarta, 1975, hlm. 24.

Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 29 Mei 1945 adalah Mohammad Yamin<sup>7</sup>. Pemikiran dari Mohammad Yamin mengenai konsep pemerintahan daerah dalam sidang tersebut, berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dibentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”<sup>8</sup>.

Selanjutnya Mohammad Yamin juga menjelaskan mengenai desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 sebagai berikut:

“Jadi kemauan atau aliran yang hendak memajukan *bonstaat* adalah supaya memenuhi nasihat-nasihat untuk memecahkan kekuasaan pusat mengenai dua perkara yaitu dekonsentrasi kekuasaan pusat dengan daerah .... Tetapi janganlah menyangkal bahwa syarat dekonsentrasi (pembagian kekuasaan dengan daerah), hanya dapat dilakukan di dalam suatu *bonstaat* Indonesia, melainkan dapat pula seperti telah juga terdapat di Jerman dan dijalankan dalam negara persatuan atau *eenheidstaat*. Jadi syarat-syarat dekonsentrasi dan desentralisasi dapat dijalankan dalam negara kesatuan *eenheidstaat*. Semua itu terdapat dalam negara yang kita anjurkan”<sup>9</sup>.

Selain Mohammad Yamin, Soepomo juga mempunyai pemikiran mengenai pemerintahan daerah yang disampaikan pada sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) sebagai berikut:

“Di bawah pemerintah pusat ada pemerintah daerah. Tentang pemerintah daerah di sini hanya ada satu pasal yang berbunyi: pemerintah daerah diatur dalam undang-undang. Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain

---

<sup>7</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at AP, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 1.

<sup>8</sup> Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945 (cetakan kedua)*, Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 724

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 236.

perkataan harus ada Dewan Perwakilan Rakyat. Dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, kooti-kooti, sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah, bukan negara, jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah .....”<sup>10</sup>.

Berdasarkan pendapat dari 2 (dua) tokoh perancang UUD NRI Tahun 1945, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dari lahirnya pengaturan pemerintahan daerah dalam konstitusi (Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945) adalah:

1. adanya daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi;
2. satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD NRI Tahun 1945 dalam penyelenggaraan dilakukan dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”; dan
3. pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”<sup>11</sup>.

Sejalan dengan perjalanan waktu, Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 yang terjadi pada tahun 2000 mengubah secara mendasar pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Berdasarkan dasar hukum konstitusional pengaturan pemerintahan daerah dijumpai dalam Pasal-pasal 18, 18A dan 18B. Pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 408.

<sup>11</sup> Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at AP, *Op.Cit.*, hlm. 4.

berikut<sup>12</sup>: *pertama*, Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya yang diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. *Ketiga*, Prinsip kekhususan dan keragaman daerah sebagai diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. *Keempat*, prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. *Kelima*, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. *Keenam*, Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. *Ketujuh*, prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil sebagaimana terdapat dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian, jelas bahwa penyerahan urusan pemerintahan oleh Pusat kepada Daerah sebagai urusan rumah tangga daerah merupakan kosekuensi dianutnya prinsip desentralisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan hakekat dari dianutnya negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain,

---

<sup>12</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 8-16.

negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.

Dalam negara kesatuan, pemerintah pusatlah yang memegang kedaulatan tertinggi negara. Hal ini merupakan esensi atau hakekat negara kesatuan yang selaras dengan tujuan otonomi daerah, dimana penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini diatur sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945, penyelenggaraan negara dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, dimana dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan pemerintahan negara berada ditangan Presiden. Demikian juga dalam Pasal 5 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan pula bahwa, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945”. Apabila diperhatikan kekuasaan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidaklah berbeda dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah (UU Pemerintahan Daerah sebelumnya). Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Kekuasaan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Kemudian dalam Penjelasan Umum angka (3) menyebutkan bahwa:

“Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar...”

Mengenai urusan pemerintahan tersebut diatas, dalam hubungannya dengan konsep pembagian kekuasaan secara vertikal hal tersebut secara formal merupakan konsekuensi yuridis dari ketentuan Pasal 1 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang melatar belakangi konsep dianutnya pembagian kekuasaan secara vertikal sehingga memungkinkan sebagian kekuasaan ataupun wewenang pemerintah pusat atas kuasa undang-undang diserahkan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah.

Konsep pembagian kekuasaan secara vertikal yang didasarkan pada asas desentralisasi, melahirkan pemerintahan daerah yang otonom. Pola pembagian kekuasaan tersebut tentunya menjadi dasar dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah dalam hal ini

pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah<sup>13</sup>. Berdasarkan hal tersebut, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan<sup>14</sup>, dalam pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah otonom, daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya baik melalui dekosentrasi, desentralisasi maupun tugas pembantuan.

Pada bagian lain, penyelenggaraan pemerintahan daerah juga terhadap perbedaan dalam hal ini berkaitan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan baik yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. UUD NRI Tahun 1945, tidak

---

<sup>13</sup> Pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>14</sup> Muh. Hasrul, *Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota*, Perspektif, 22 (1): 1-20, Surabaya, 2017, hlm 7.

mengelompokan desentralisasi dan dekosentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pengaturan yang sama dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Namun demikian, hal tersebut berbeda pengaturannya dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, dimana dalam ketentuan Pasal 5 ayat (4) disebutkan bahwa “Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah yang tercantum dalam ayat (2) diselenggarakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan”. Lebih lanjut konstruksi pembagian urusan pemerintahan berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014, dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1. Perbandingan Pembagian Urusan Pemerintahan  
Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014

No.	UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
1.	Urusan pemerintahan terdiri dari urusan yang bersifat absolut dan urusan yang bersifat konkuren.	Urusan pemerintahan terdiri dari urusan yang bersifat absolut, urusan pemerintahan umum, dan urusan yang bersifat konkuren.
2.	Urusan pemerintahan absolut, meliputi (a) Pertahanan; (b)	Urusan pemerintahan absolut, meliputi: (a) Pertahanan; (b)

No.	UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
	Keamanan; (c) Agama; (d) Yustisi; (e) Politik luar negeri; dan (f) Agama.	Keamanan; (c) Agama; (d) Yustisi; (e) Politik luar negeri; dan (f) Agama.
3.	Urusan konkuren, terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.	Urusan konkuren, terdiri dari urusan wajib (pelayanan dasar dan pelayanan non dasar) dan urusan pilihan
4.	-	Urusan pemerintahan umum, yakni urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan pelaksanaannya kepada Gubernur dan Bupati / Walikota diwilayahnya masing-masing; misalnya urusan menjaga 4 (empat) konsensus dasar: Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan NKRI.

Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi.<sup>15</sup>

Secara historis, desentralisasi dan otonomi daerah lahir pasca reformasi untuk memperbaiki kesenjangan pusat-daerah atau menghindari pembangunan yang bersifat Jakarta-sentris atau Jawa-sentris. Hal ini berfungsi dalam rangka

<sup>15</sup> Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, hlm. 17.

untuk memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks demokrasi pasca reformasi, perbaikan bagi daerah adalah lahirnya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) yang merupakan lembaga perwakilan selain Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Implikasi dari perubahan ini adalah adanya lembaga perwakilan baru yang dinilai penting dalam perkembangan sebuah negara, karena pada hakikatnya lembaga perwakilan atau biasa disebut parlemen lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi lahir di atas dampak dari sistem feodal.<sup>16</sup> Keberadaan lembaga perwakilan daerah di tingkat pusat dinilai mempunyai peran yang sangat penting sebagaimana pentingnya pemerintahan daerah yang mandiri di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Hal ini dikemukakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul *The Evolution of Parliament* yang menyatakan bahwa *representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feudal system*. Lihat Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Perintis Press, Jakarta, 1985, hlm. 98. Lembaga perwakilan yang pertama kali ada terdiri dari golongan bangsawan yang tidak menghiraukan kepentingan rakyat di daerah. Maka, rakyat dari daerah berinisiatif menyampaikan keinginan mereka untuk adanya perwakilan dari daerah yang akan didengar pendapatnya demi kepentingan publik yang dikenal dengan *House of Commons*. Lihat *ibid.*, hlm. 99.

<sup>17</sup> UUD 1945 memuat beberapa prinsip pemerintahan di tingkat yang lebih rendah dikarenakan wilayah Indonesia yang sangat luas. Hal ini diperdebatkan dalam merumuskan Pasal 18 UUD 1945. Lihat Bagir

Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD RI lahir dari gagasan untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem perwakilan dua kamar (bikameral dalam hubungan legislasi) dan meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>18</sup> Konsep ideal keberadaan DPD RI tersebut, pada awalnya juga bermaksud untuk mengakomodir prinsip perwakilan daerah dan pemberdayaan daerah.<sup>19</sup> Hal ini tentunya sesuai dengan semangat Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat tujuan negara Republik Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan negara tersebut menjadi acuan bagi pemerintahan untuk bertanggung jawab mengakui, menghormati, dan menjamin rakyatnya (bangsa Indonesia) maupun daerahnya (tumpah darah Indonesia) sehingga keberadaan DPD RI menjadi strategis untuk mengawal peran tersebut.

Dalam perspektif wakil daerah, DPD RI berperan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan pembangunan nasional.<sup>20</sup> Gagasan dasar pembentukan DPD RI yaitu keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam

---

Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, UNSIKA, Jakarta, 1992, hlm. 46.

<sup>18</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press (Cet. II), Jakarta, 2004, hlm. 60.

<sup>19</sup> Moh. Dermawan, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legislatif Menurut UUD 1945*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 4, Volume 2, 2014.

<sup>20</sup> Kelompok DPD di MPR, *Untuk Apa DPD RI*, DPD RI, Jakarta, 2005, hlm. 18

proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah.<sup>21</sup> Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan putusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.<sup>22</sup>

Melihat secara historis, pembentukan DPD RI dimulai saat Perubahan tahap Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 meskipun penataan ulang komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) terutama yang berasal dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan mulai dikemukakan sejak rapat pertemuan pertama panitia *Ad Hoc* Badan Pekerja MPR RI tanggal 7 Oktober 1999<sup>23</sup>. Perdebatan mengenai keanggotaan MPR RI hingga terbentuk DPD RI yang dipilih melalui pemilu di daerah pemilihannya, dapat dilihat dalam risalah-risalah rapat-rapat Panitia *Ad hoc* Badan Pekerja MPR RI.

Dalam perkembangan berikutnya gagasan penguatan Utusan Daerah tidak lagi menjadi fokus pembahasan<sup>24</sup>. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan

---

<sup>21</sup> I Dewa Gede Palguna, Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, makalah pada Focus Group Discussion “*Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*” di Semarang, 25 Maret 2003 dan di Malang, 26 Maret 2003 dalam Janedjri M. Gaffar, et all (editor), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Setjen MPR-UNDP, Jakarta, 2003, Hlm. 61-62.

<sup>22</sup> *Ibid*,

<sup>23</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensiil Indonesia*, Rajagrafindo, Jakarta, 2010, hlm. 238-254.

<sup>24</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam proses perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm 212.

DPD RI sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Legitimasi konstitusional DPD RI sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR RI dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Walaupun pada perkembangannya ada ungkapan bahwa DPD RI hanya sebagai *auxiliary* terhadap DPR RI karena tidak mempunyai kewenangan mengikat dalam kegiatan bernegara.<sup>25</sup> Akhirnya, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR RI yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD RI yang mewakili kepentingan daerah.

Walaupun demikian, DPD RI sebagai lembaga negara produk amandemen UUD NRI Tahun 1945 mempunyai posisi penting dalam struktur kelembagaan negara, khususnya sebagai lembaga perwakilan<sup>26</sup>. Hal ini dapat dilihat pada dua hal: *Pertama*, Pembentukan DPD RI dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR RI dan DPD RI. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan

---

<sup>25</sup> Adventus Toding, *DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017, Jakarta.

<sup>26</sup> Masnur Marzuki, *Introduction to Indonesian Constitutional Law*, UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 89

basis sosial yang lebih luas.<sup>27</sup> Kedua, DPD RI merupakan representasi wilayah (*territorial representation*) yang mempunyai fungsi *check and balances* terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Terciptanya *check and balances* diantara kedua lembaga tersebut sejatinya adalah cita negara hukum yang menjunjung tinggi pembatasan kekuasaan.<sup>28</sup>

Hubungan DPD dengan MPR, DPR RI dan Presiden



Gambar 1. Hubungan DPD RI dengan MPR RI, DPR RI, dan Presiden<sup>29</sup>

Selanjutnya, Peran DPD RI tersebut dijabarkan melalui fungsi, tugas dan wewenang yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan<sup>30</sup>. DPD RI diatur dalam BAB VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D Undang–Undang Dasar

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 119.

<sup>28</sup> Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>29</sup> Bahan Tayang Pimpinan BULD DPD RI dalam sosialisasi kelembagaan DPD RI tahun 2021.

<sup>30</sup> Kusumadi Pudjosewoyo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm 112.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, ketentuan mengenai DPD RI tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sering disebut UU MD3, kemudian perkembangannya diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang kemudian diganti lagi yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.<sup>31</sup> Selanjutnya pengaturan mengenai DPD RI diatur dalam sebuah peraturan tata tertib yang telah banyak mengalami perubahan, sebagaimana diatur terakhir dalam Peraturan DPD RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib.

Fungsi DPD RI dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) meliputi fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Melalui fungsi tersebut, keberadaan DPD RI sejak awal diharapkan mampu menyeimbangi tugas lembaga perwakilan rakyat yang ada di Indonesia, yakni DPR RI, agar tidak terjadi ketimpangan dalam menjalankan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun daerah. Kebijakan yang dimaksud di sini dapat diawasi lewat adanya kontrol dalam pembuatan kebijakan

---

<sup>31</sup> UU Nomor 17 Tahun 2014 telah mengalami perubahan sebanyak 3 (tiga) kali, sebagaimana telah diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019.

sebagai satu dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPD RI.<sup>32</sup> Dalam menjalankan tugasnya, DPD RI diberi amanah oleh Konstitusi Indonesia<sup>33</sup>. Salah satu wewenang yang dimiliki DPD RI yang cukup penting dalam menjalankan tugasnya, seperti mengawasi implementasi peraturan perundang-undangan tertentu yang terkait dengan kepentingan daerah, APBN, pajak, serta pendidikan dan agama.<sup>34</sup> Perlu ditekankan adanya wewenang DPD RI yang terkait dengan kepentingan daerah ini jelas mendasari peran DPD RI yang membedakannya dari lembaga perwakilan lainnya. Kepentingan daerah ini perlu diakomodasi untuk menjamin bahwa kepentingan publik terpenuhi, bahwasanya kepentingan masyarakat dan kepentingan daerah keduanya terepresentasi dalam pemutusan kebijakan publik NKRI.<sup>35</sup>

Kepentingan masyarakat dan daerah dapat dikatakan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Salah satu bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum (pemilu) secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap

---

<sup>32</sup> Fatmawati, *Analysis on the Control Function of the Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council) the Republic of Indonesia*, *Indonesia Law Review*, Vol. 2 No. 2, ISSN 2356-2129, Depok, 2012, hlm. 209

<sup>33</sup> Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

<sup>34</sup> Fatmawati, *Op.Cit.*, hlm. 208.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 212.

orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu untuk memilih anggota DPR RI, DPD RI, dan DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Anggota DPD RI sebagai bagian dari lembaga legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat dari setiap provinsi melalui pemilihan umum<sup>36</sup>. Jumlah anggota DPD RI tidak lebih dari sepertiga anggota DPR RI<sup>37</sup>. Dalam Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 ditentukan bahwa jumlah seluruh anggota DPD RI tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR RI. Terkait argumentasi mengenai jumlah anggota DPD RI adalah 1/3 anggota DPR RI dikemukakan oleh Fraksi PDI-P pada sidang perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945 (tahun 2000), yaitu: “Jumlah anggota DPR RI sekurang-kurangnya 2 kali jumlah anggota DPD RI dengan asumsi oleh karena Utusan Golongan sudah mundur hanya tinggal 2 wakil yaitu ada DPR RI, selain nanti masalah faktor lain. Dalam Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR RI tahun 2000 Fraksi PDI-P melalui Pataniari Siahaan mengusulkan Jumlah tersebut dianggap sebagai jumlah yang proporsional antara anggota MPR RI yang mewakili penduduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah. Fraksi PDI-P berpendapat bahwa dianggap

---

<sup>36</sup> Perubahan Ketiga UUD 1945 Republik Indonesia, Pasal 22C ayat (1). Lihat pula Republik Indonesia, Perubahan Keempat, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1).

<sup>37</sup> *Ibid*, Pasal 22C ayat (2).

aspirasi utusan golongan diakomodir dalam DPR RI yang merupakan perwakilan politik. Padahal dalam kenyataannya tidak semua aspirasi utusan golongan disalurkan pada partai politik. Praktek di beberapa negara memperlihatkan bahwa perwakilan selain perwakilan politik disalurkan aspirasinya dalam perwakilan daerah dan bukan pada perwakilan politik, seperti perwakilan etnis tertentu, baik minoritas maupun mayoritas. Hal tersebut menunjukkan bahwa pendapat yang mengemukakan bahwa jumlah anggota DPD RI adalah 1/3 anggota DPR RI merupakan jumlah yang proporsional antara anggota MPR RI yang mewakili penduduk atau kepentingan politik dengan kepentingan wilayah adalah tidak dapat dibuktikan karena bukan merupakan suatu kepastian aspirasi utusan golongan yang sebetulnya ada dalam MPR RI disalurkan pada anggota DPR RI, sebagaimana telah dikemukakan oleh Fraksi PKB dan Fraksi PDU dalam pembahasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 bahwa aspirasi utusan golongan disalurkan pada DPD RI.<sup>38</sup>

Menyadari strategisnya pengelolaan aspirasi masyarakat dan daerah yang dilakukan oleh DPD RI, maka setidaknya hal-hal tersebut perlu diaktualisasikan

---

<sup>38</sup> Fraksi PKB mengemukakan: "Pertama, bahwa sebagaimana sikap kami terdahulu bahwa MPR Republik Indonesia itui terdiri atas DPR dan DPD. DPD ini merupakan bentuk reformasi dari dua elemen yangselama ini ada di dalam MPR selama ini yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Peleburan dua komponen ini menjadi Dewan Perwakilan Daerah." Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hock BP MPR, 2000, *op cit.*, hal. 28-29. Usulan F-PKB dikemukakan oleh Abdul Kholiq Ahmad. Fraksi PDU juga mengemukakan hal yang sama, yaitu: "...MPR itu hanya terdiri atas DPR, DPD, yang dipilih langsung dalam pemilihan umum sehingga tidak ada lagi Utusan Golongan. Kepada Utusan Golongan dipersilakan terjun di pemilihan perorangan di DPD;" Sekretariat Jenderal MPR-RI, Risalah Rapat Pleno ke-38 Panitia Ad Hock I BP MPR *op cit.*, hal. 61. Dikemukakan oleh Asnawi Latief.

dalam kerja-kerja politik anggota dan kelembagaan DPD RI melalui alat-alat kelengkapan DPD RI menghasilkan keputusan-keputusan DPD RI yang berpihak pada kepentingan daerah-daerah dalam wadah NKRI. Kerja politik ini didukung oleh perangkat Sekretariat Jenderal DPD RI, baik dukungan keahlian maupun administrasi bagi Anggota DPD RI saat bertugas di daerah pemilihan maupun saat bekerja di Jakarta. Melalui dukungan yang maksimal terhadap kerja-kerja Anggota maka diharapkan DPD RI dapat lebih bekerja optimal bagi masyarakat dan daerah. Berdasarkan hal tersebut, dikaitkan dengan optimalisasi otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah, menarik untuk diteliti lebih lanjut mengenai korelasi atau konstruksi hubungan antara DPD RI dengan Pemerintahan Daerah, sehingga DPD RI dan Pemerintahan Daerah dapat mempunyai hubungan yang optimal dalam memberikan pelayanan serta memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Salah satu wewenang yang dimiliki DPD RI yang cukup penting dalam menjalankan tugasnya adalah mengawasi implementasi peraturan perundang-undangan tertentu yang terkait dengan kepentingan daerah, APBN, pajak, serta pendidikan dan agama. Perlu ditekankan adanya wewenang DPD RI yang terkait dengan kepentingan daerah ini jelas mendasari peran DPD RI yang membedakannya dari lembaga perwakilan lainnya (DPR RI). Kepentingan daerah ini perlu diakomodasi untuk menjamin bahwa kepentingan publik

terpenuhi, bahwasanya kepentingan masyarakat dan kepentingan daerah keduanya terepresentasi dalam keputusan kebijakan publik NKRI. Permasalahannya adalah bagaimana representasi masyarakat dan daerah tersebut dapat diartikulasikan DPD RI sehingga menghasilkan manfaat bagi daerah dan masyarakat?. Tentunya DPD RI sebagai wakil daerah dalam melakukan tugas dan fungsinya tidak dapat sendiri dan memerlukan koordinasi yang efektif dengan Pemerintahan Daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif di daerah. Berdasarkan hal tersebut, dapat dilakukan identifikasi masalah awal sebagai berikut:

1. Desentralisasi mengabaikan fakta obyektif berupa arsitektur kekayaan dan keanekaragaman warisan budaya lokal, pada dasarnya kurang mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya. Hal-hal seperti inilah yang kemudian memicu lahirnya konflik kewenangan atau benturan-benturan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, implementasi otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi tentu akan memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dampak positif yang menonjol adalah tumbuh dan berkembangnya prakarsa daerah menuju kemandirian daerah dalam melaksanakan pembangunan. Dampak negatifnya yang paling mengemuka timbulnya friksi pusat-daerah dan antar daerah, terutama dalam pengelolaan sumberdaya alam, kewenangan dan kelembagaan daerah. Penyebabnya seringkali bersumber dari kurang harmonisnya

kebijakan sektoral dengan kebijakan otonomi daerah. Oleh karena itu, DPD RI perlu hadir untuk menjembatani permasalahan pusat dan daerah.

2. Pola pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dikemukakan diatas, dalam pelaksanaannya seringkali menimbulkan permasalahan (konflik) dan kevakuman dalam proses pemerintahan. Sebaliknya apabila ditata secara baik akan memberikan sinergi dan memberikan arah bagi penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik dan berkualitas. Hal ini didasarkan pada suatu realitas secara empirik banyak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan yang kalau dibiarkan dapat menimbulkan friksi dan ketegangan antar tingkatan pemerintahan berkaitan dengan kewenangan daerah. Tiga jenis tumpang tindih tersebut yakni (a) tumpang tindih antara kewenangan Pusat dan Daerah; (b) tumpang tindih antara kewenangan Propinsi dengan Kabupaten/ Kota; dan (c) tumpang tindih antar kewenangan Kabupaten/ kota itu sendiri. Penyebab utama dari berbagai tumpang tindih tersebut adalah tidak sinkronnya antar berbagai peraturan perundangan yang mengatur masing-masing kewenangan tersebut baik di tingkat undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), maupun di tingkat Keputusan Menteri (Kepmen) terkait dengan kewenangan tersebut.
3. Melalui kewenangan DPD RI terkait dengan daerah, pola hubungan DPD RI dengan Pemerintahan Daerah, baik Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai konstruksi untuk saling

bersinergi walaupun berpotensi tumpang tindih kewenangan. Sebagai salah satu contoh, dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j UU Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas UU MPR RI, DPR RI, DPD RI, dan DPRD, DPD RI diberikan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Hal ini mempunyai potensi tumpang tindih terhadap kewenangan DPRD melalui Bapemperda dalam melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagaimana ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

4. Optimalisasi peran DPD RI melalui dukungan kesekretariatan yang telah mempunyai jaringan kantor perwakilan di 34 (tiga puluh empat) provinsi dan 1 (satu) kantor di pusat (Jakarta). Dukungan ini memerlukan sumber daya manusia dan anggaran yang tidak sedikit. Hal ini tentunya perlu dioptimalkan untuk kemaslahatan masyarakat dan daerah.

Berdasarkan hal tersebut, melalui kewenangan yang ada, DPD RI perlu memberikan solusi atas beberapa permasalahan tersebut. DPD RI tentunya tidak sendiri, dan perlu peran optimal dari pemerintahan daerah. Oleh karena itu, perlu dikaji bagaimana hubungan DPD RI dan Pemerintahan Daerah selama ini dalam mengakomodir aspirasi dan kepentingan masyarakat dan daerah.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Apakah konstruksi DPD RI dengan Pemerintahan Daerah sudah memadai?

2. Bagaimana bentuk ideal hubungan lembaga perwakilan dengan pemerintahan daerah pada negara lain?
3. Bagaimana rekonstruksi hubungan antara DPD RI dan Pemerintahan Daerah?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui, memahami, menjelaskan dan menganalisis konstruksi DPD RI dengan Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui memahami, menjelaskan dan menganalisis komparasi hubungan lembaga perwakilan dengan pemerintahan daerah pada negara lain.
3. Untuk merekonstruksi hubungan antara DPD RI dan Pemerintahan Daerah.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoretis, diharapkan temuan penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum terutama Ilmu Hukum Tata Negara. Penelitian ini akan memberikan sumbangan pemikiran yang menunjukkan bahwa DPD RI dengan Pemerintahan Daerah dapat mempunyai relasi strategis yang bermanfaat bagi daerah dan masyarakat serta sesuai tujuan hukum dalam kerangka negara Negara Kesatuan Republik Indonesia;

2. Kegunaan praktis, temuan dari penelitian ini dapat menjadi masukan dan referensi terkait dengan konstruksi hubungan DPD RI dengan pemerintahan daerah.

## **F. Kerangka Pemikiran**

### **1. Landasan Teori**

Kerangka teori dalam konteks studi ini berfungsi untuk memberikan prediksi, asumsi, dan penjelasan terhadap realitas faktual atau fenomena hukum yang sedang dikaji.<sup>39</sup> Kerangka teori juga berfungsi sebagai jawaban konseptual terhadap permasalahan yang akan atau sedang dikaji, sedangkan jawaban empirisnya diperoleh lewat data penelitian.<sup>40</sup> Oleh karena itu, kerangka teori di sini dibutuhkan sebagai panduan penulis untuk memahami gejala relasi DPD RI dan Pemerintahan Daerah dalam permasalahan hukum dan juga makna-makna yang terdapat dalam relasi tersebut. Makna-makna tersebut menyangkut seluruh keinginan, ide, kepercayaan, nilai, maksud dan motivasi dari para pelaku atau aktor yang terungkap lewat penggalian data.<sup>41</sup>

Dalam setiap penelitian selalu disertai pemikiran-pemikiran teoritis yang bertujuan untuk dapat membantu memahami dan menjawab permasalahan yang diajukan. Karena itu, akan digunakan teori-teori untuk meneliti dan

---

<sup>39</sup> Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002, hlm. 64.

<sup>40</sup> Ana Nadia Abrar, *Terampil Menulis Proposal Penelitian Komunikasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 40.

<sup>41</sup> Mudjahirin Thohir, *Penelitian Kualitatif*, Rakesarasin, Yogyakarta, 2007, hlm. 54.

membahas serta menjawab permasalahan tersebut. Sebagai teori utama (*Grand Theory*) digunakan Teori Demokrasi dan Teori Konstitusi. Teori pendukung (*Middle-Range Theory*) yang digunakan meliputi Teori Otonomi, dan Teori Lembaga Perwakilan. Sementara teori terapan (*Applied Theory*) yang digunakan adalah Teori Kewenangan, dan Teori Kemanfaatan.

a. Teori Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata “kebebasan” dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian “kebebasan” semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak oleh Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide “kebebasan” tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide “kebebasan” dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah

yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.<sup>42</sup>

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.<sup>43</sup> Istilah demokrasi sendiri secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).<sup>44</sup>

Dari sisi historis, demokrasi berkembang seiring dengan perjalanan masyarakat dan bangsa. Pada abad ke-19 muncul gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Gagasan tersebut ditandai dengan munculnya konsep *rechtsstaat* (dari kalangan ahli hukum

---

<sup>42</sup> Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* mengutip dari Hans Kelsen, Cetakan pertama, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 404.

<sup>43</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 293.

<sup>44</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67.

Eropa Kontinental) atau *rule of law* (dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon) yang di Indonesia diterjemahkan dengan negara hukum.<sup>45</sup>

Gagasan demokrasi kemudian mencakup dimensi yang luas yang meliputi pula dimensi ekonomi dengan berusaha untuk mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat. Tugas dan peranan negara kemudian menjadi dinamis dan meluas jauh melewati batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional Abad ke-19. Gagasan demokrasi Abad ke-20 ini lazim disebut sebagai gagasan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau “negara hukum material” (negara hukum modern).<sup>46</sup>

Abraham Lincoln’s yang mengartikulasikan demokrasi sebagai “*government of the people, by the people, for the people*” dalam terjemahan pemerintahan atas rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>47</sup>

Pandangan senada juga disampaikan oleh Arend Lijphart yang mengartikan demokrasi sebagai “*government by majority of the people*” dalam terjemahan pemerintahan oleh rakyat yang berdaulat.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 22-24

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 29-30.

<sup>47</sup> Andrew Heywood, *Politics*, Palgrave, New York, 2002, hlm, 67.

<sup>48</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven dan London: Yale University Press, 1999, hlm. 31.

Definisi tentang demokrasi di suatu negara tentunya disesuaikan dengan kenyataan dan perkembangan sejarah. Moh. Mahfud MD menamakannya sebagai suatu *ambiguous* yakni memiliki pengertian yang tidak tunggal dan cenderung diartikan berdasarkan konteks ruang dan waktu serta pengalaman masing-masing negara melalui rute menuju demokrasi.<sup>49</sup>

Pengertian demokrasi secara istilah yang dikemukakan oleh beberapa para ahli yaitu sebagai berikut:

- 1) Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat<sup>50</sup>.
- 2) Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.<sup>51</sup>
- 3) Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana

---

<sup>49</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2003, hlm. 15.

<sup>50</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalisme, Socialisme And Democracy*, Routledge, New York, 1994, hlm. 18.

<sup>51</sup> Dede Rosyada, dkk, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*, Prenada Media cet.1, Jakarta, 2000, hlm. 112.

pemerintah diminta tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah public oleh warganegara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.<sup>52</sup>

- 4) Henry B. Mayo menyatakan demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>53</sup>
- 5) Affan Gafar memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif dan empirik. demokrasi normatif adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara. Sedangkan demokrasi empirik adalah demokrasi dalam perwujudan pada dunia politik praktis<sup>54</sup>.

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan

---

<sup>52</sup> Philippe Schmitter, penerjemah. Supeli, Karlina, Mujani, Saiful, *The Long Road To Democracy*, Habibie Center, Jakarta, 2004, hlm. 21.

<sup>53</sup> Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 100.

<sup>54</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi Dan Civil Society*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 41.

ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat<sup>55</sup>.

Definisi demokrasi yang demikian tersebut, sebenarnya sangat ditentukan oleh desain kenegaraan, oleh sebab itu beberapa ahli kemudian mendefinisikan demokrasi melalui berbagai ciri dan syarat. Hendry B. Majo menegaskan demokrasi dengan menentukan syarat-syarat atau ciri-ciri sistem politiknya, lebih lanjut Majo menyatakan<sup>56</sup> ”*a democratic political system is one in touch public policies are made and majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic election which are conducted on principle of political equality and under condition of political reform*” dalam terjemahan sebuah sistem politik yang demokratis ditandai dengan adanya keputusan politik yang dibuat berdasarkan keinginan masyarakat banyak, oleh lembaga perwakilan yang dikontrol secara periodik melalui pemilu yang dilaksanakan untuk menjalankan keseimbangan politik dan reformasi politik.

---

<sup>55</sup> Winarno, Op.cit., hlm. 114.

<sup>56</sup> I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, disertasi PPS Universitas Padjajaran, Bandung, 2000, hlm. 81.

Berbagai pandangan lain yang muncul dapat ditelusuri dari pendapat Tatu Vanhannen yang mengartikan demokrasi sebagai sistem politik di mana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi mengejar kekuasaan institusionalnya.<sup>57</sup>

Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi populer yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Saat ini, konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda antara satu negara dengan negara yang lainnya. Setiap negara menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu, sampai-sampai demokrasi itu menjadi *ambiguous* atau paling tidak menjadi *ambiguity*.<sup>58</sup>

Dengan demikian demokrasi sebenarnya merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Pengertian demikian itu tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yakni kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, yang diselenggarakan oleh dan untuk rakyat sendiri, serta yang secara terus-menerus membuka diri terhadap partisipasi rakyat yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara. Negara yang dapat

---

<sup>57</sup> Hartati, *Menatap Masa Depan DPD*, Mitra Utama, Yogyakarta, 2018, hlm. 21.

<sup>58</sup> *Ibid.*

menyelenggarakan gagasan demokrasi demikian ini merupakan negara yang baik dan ideal.<sup>59</sup>

Lyman Tower S, menyampaikan poin-poin kunci sebagai indikator demokrasi sebagai berikut:<sup>60</sup>

- 1) warga negara terlibat dalam proses pengambilan kebijakan politik;
- 2) kedudukan setara semua warga negara dalam pemerintahan;
- 3) kebebasan diberikan kepada semua warga negara tanpa terkecuali;
- 4) sistem politik yang mencerminkan representasi semua rakyat; dan
- 5) sistem pemilu yang jujur dan adil.

Sedangkan indikator demokrasi menurut Raymond Gettel adalah sebagai berikut:<sup>61</sup>

- 1) bentuk pemerintahan didukung oleh persetujuan umum (*general consent*);
- 2) hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum;

---

<sup>59</sup> Zainal A.M. Husein (ed), *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM Prof.Dr. Jimly Asshiddiqie*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 241-242.

<sup>60</sup> Lyman Tower Sargent, *Contemporary Political Ideologies: a Comparative Analysis*, Wadsworth Pub. Co., Belmont, 1996, hlm. 76-89.

<sup>61</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta Angkasa, Bandung, 1982, hlm. 201.

- 3) kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif;
- 4) hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesederajatan;
- 5) jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.

Afan Gaffar menyebutkan lima kriteria pokok demokrasi, yaitu *pertama*, akuntabilitas; *kedua*, rotasi kekuasaan; *ketiga*, rekrutmen politik yang terbuka; *keempat*, pemilihan umum; dan *kelima*, menikmati hak-hak dasar secara bebas<sup>62</sup>.

Sementara menurut Hans Kelsen, dalam demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ khusus. Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi oleh prosedur untuk membentuk dan memilih organ ini:

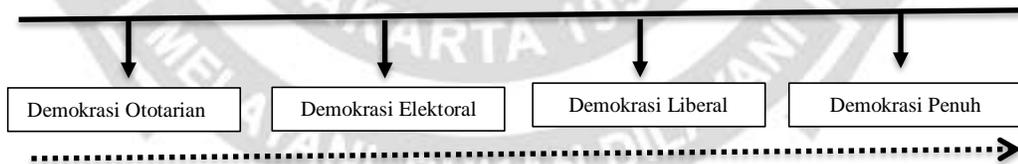
*“the democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms its elected by subjects whose behavior is regulated by these norm”*.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

<sup>63</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Laws and State*, translate by Anders Wedberg, Russell and Russell, New York, 1961, hlm. 289.

Berangkat dari berbagai pemikiran tentang demokrasi dan indikator demokrasi diatas, maka untuk mengukur sebuah negara mencapai tingkat demokrasi atau tidak dapat digunakan bandul gradasi demokrasi yang disampaikan oleh David Collier dan Steven Levitsky.<sup>64</sup> Dengan menggunakan model bandul sebagai analogi pengukuran demokrasi yang dimulai dari kadar demokrasi yang ada dalam rezim otoritarian hingga rezim yang memiliki kadar demokrasi yang penuh (*advanced democracy*), Collier dan Levitsky<sup>65</sup> menyebutkan empat titik gradasi yang membedakan kadar demokrasi yang terdapat dalam suatu rezim. Model yang digambarkan oleh Collier dan Levitsky dapat dilihat pada bagan di bawah ini.



Gambar 2  
Pendulum Arah Demokrasi Menurut Collier dan Levitsky

<sup>64</sup> Lihat dalam Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur*, Disertasi Program Doktor Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm. 133-134. Dalam hitungan David Collier dan Steven Levitsky terdapat lebih kurang 550 tipe demokrasi yang kini berkembang di dunia.

<sup>65</sup> *Ibid.*

Berdasarkan bagan diatas menunjukkan bahwa gagasan demokrasi menjadi inti dari keyakinan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berdasarkan atas hak setiap orang untuk menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat. Seluruh keputusan politik harus melibatkan seluruh elemen masyarakat yang terkena dampak dari keputusan itu.<sup>66</sup>

Sementara Arend Lijphart menyampaikan berdasarkan karakteristik-karakteristik demokrasi dapat dipilah menjadi dua dimensi, yaitu dimensi eksekutif kepartaian (*executive-parties dimension*) dan dimensi federal-kesatuan (*federal-unitary dimension*).<sup>67</sup>

Lijphart<sup>68</sup> juga mengklasifikasikan negara-negara demokrasi modern dalam dua pola besar pada dua titik ekstrem yang berlawanan berdasarkan perbedaan-perbedaan dalam dua dimensi diatas. Lijphart membagi negara demokrasi modern dalam *The Westminster Model of Democracy* atau disebut juga sebagai *Majotarian Model* dan *The Consensus Model of Democracy* atau *Proportional Model*.

---

<sup>66</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cetakan Kelima, PT. Gramedia Utama, Jakarta, 1999, hlm. 289-290.

<sup>67</sup> Arend Lijphart, *Op.Cit.*, hlm. 3.

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm. 2.

Tabel 2<sup>69</sup>  
Perbandingan Model Demokrasi Menurut Arend Lijphart

<i>Concensus /Proportional Model</i>	<i>Westminster/Majoritarian Model</i>
<i>Presidential</i>	<i>Parliamentary</i>
<i>Proportional election</i>	<i>Single member and disproportional</i>
<i>Multi-party</i>	<i>2 parties</i>
<i>Coalition</i>	<i>Single Party Majority</i>
<i>Corporist</i>	<i>Pluralism</i>

Tabel diatas menunjukkan model-model yang dikemukakan oleh Lijphart diatas seterusnya menjadi acuan untuk melihat model demokrasi perwakilan yang berlaku di seluruh dunia termasuk Indonesia. Harus dipahami bahwa demokrasi modern memunculkan telah sistem perwakilan rakyat, yang sering disebut “parlemen” atau lembaga legislatif (*legislature*).<sup>70</sup> Di dalam gagasan demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Erasco, Bandung, 1981 (cetakan kedua), hlm. 27-28.

<sup>71</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 240.

Dalam konteks penelitian ini maka konstruksi demokrasi yang dimaksud harus sesuai dengan Amandemen UUD NRI Tahun 1945<sup>72</sup> bahwa kedaulatan rakyat berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar, dan Negara Indonesia adalah negara hukum<sup>73</sup>. Kedua norma tersebut menunjukkan Indonesia merupakan Negara yang menganut paham demokrasi berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) dan negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).<sup>74</sup> Sebagai negara hukum yang demokratis, pembentukan hukum di Indonesia harus dilakukan menurut mekanisme yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena demokrasi di Indonesia berdasarkan atas hukum, maka mekanisme pembentukan hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi pun harus dilembagakan dalam bentuk hukum.

b. Teori Konstitusi

Mengenai istilah “Konstitusi” pertama kali dikenal di Negara Perancis, yaitu berasal dari bahasa Perancis “*Constituer*”, yang berarti membentuk. Yang dimaksud dengan membentuk disini adalah membentuk suatu Negara<sup>75</sup>. Sementara menurut C.F. Strong,

---

<sup>72</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>73</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

<sup>74</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 54-55.

<sup>75</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2000, hlm. 17.

konstitusi merupakan “kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya”<sup>76</sup>. Dengan demikian, konstitusi itu mengandung prinsip-prinsip hubungan dan batas-batas kekuasaan antara pemerintahan dengan hak-hak rakyat (diperintah)<sup>77</sup>. Sementara James Bryce mengemukakan bahwa “*A constitution as a frame work of political society, organised through and by law*” (konstitusi sebagai satu kerangka masyarakat politik yang pengorganisasiannya melalui dan oleh hukum).<sup>78</sup> Lebih lanjut Jimly Asshidiqie mengemukakan bahwa, “semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya”.<sup>79</sup> Dikatakannya pula bahwa “konstitusi membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan berpemerintahan sehari-hari”.<sup>80</sup> Bahkan “konstitusi juga menyediakan mekanisme kontrol agar setiap

---

<sup>76</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan SPA Teamwork, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 15.

<sup>77</sup> Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia*, Sofmedia, Jakarta, 2011, hlm. 24.

<sup>78</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 27.

<sup>79</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi...op.cit*, hlm. 17.

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 117.

penyimpangan penggunaan kewenangan dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi”.<sup>81</sup> Selain itu, eksistensi sebuah konstitusi bagi suatu negara dalam pandangan Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi bahwa “tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur pemerintahan, tetapi konstitusi juga menjadi alat rakyat mengkonsolidasikan kedudukan politik dan hukum dengan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai cita-cita”.<sup>82</sup> Pada tataran inilah eksistensi sebuah konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya merupakan akar paham konstusionalisme dimana tidak hanya dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur pemerintahan, tetapi konstitusi juga menjadi alat rakyat mengkonsolidasikan kedudukan politik dan hukum dengan mengatur kehidupan bersama untuk mencapai cita-cita. Itulah sebabnya, pada saat ini konstitusi tidak hanya memuat aturan hukum tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, garis haluan negara, dan patokan kebijaksanaan (*policy*) yang semuanya mengikat penguasa.<sup>83</sup> Lagi pula, konstitusi

---

<sup>81</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 96.

<sup>82</sup> Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 34.

<sup>83</sup> *Ibid.*

menghendaki negara terbentuk atas dasar hukum dasar (*basic norm*) yang demokratis, yang merupakan naluri masyarakat suatu bangsa, sehingga konstitusi yang dibentuk adalah konstitusi demokrasi yang menghendaki *the rule of law*.<sup>84</sup> Dengan batasan tegas yang ditentukan konstitusi sebagai aturan dasar negara, maka diharapkan penguasa tidak mudah memanipulasi konstitusi untuk mengendalikan kepentingan kekuasaannya. Selain itu, konstitusi juga diharapkan mampu menjamin dan memberikan perlindungan hak-hak rakyatnya. Dengan demikian, jelaslah bahwa penggunaan kekuasaan negara pada dasarnya sudah ditentukan secara tegas dan dibatasi oleh sifatnya masing-masing. Konstitusi telah memberikan pegangan dan batasan sekaligus tentang cara bagaimana kekuasaan negara dijalankan. Oleh karena konstitusi mengikat segenap lembaga negara dan seluruh warga negara, maka yang menjadi pelaksana konstitusi adalah semua lembaga negara dan segenap warga negara sesuai dengan hak dan kewajiban masing-masing sebagaimana diatur dalam konstitusi itu sendiri. Hal ini sesuai pendapat Miriam Budiardjo bahwa “konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi yang

---

<sup>84</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi...op.cit*, hlm. 87.

mengikat dan harus ditaati oleh semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali”.<sup>85</sup>

Pada umumnya, Negara-negara yang mendasarkan atas demokrasi konstitusional, maka undang-undang dasar (sering disebut juga konstitusi dalam arti sempit) mempunyai fungsi yang khusus yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang wenang sehingga hak-hak warga Negara akan lebih terjamin. Pandangan ini dinamakan konstitualisme. Menurut Carl J. Friedrich bahwa konstitualisme merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Cara pembatasan yang dianggap efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan.<sup>86</sup>

Sementara penganut paham modern menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar adalah Lassale. Dalam tulisannya *Uber Verfassungswessen*,<sup>87</sup> ia mengemukakan bahwa Konstitusi yang

---

<sup>85</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 177-178.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 10.

sesungguhnya merupakan penggambaran antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat, seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata dalam strata masyarakat (*Relle Machtsfaktoren*), misalnya kepala Negara, angkatan perang dan sebagainya. Dari pendapatnya ini kemudian Lassale menghendaki agar seluruh yang penting itu dimasukkan dalam konstitusi (*in einer Urkunde auf Blatt Papier aller Institutionen und Regierungs prinzipien des Landes*). Oleh karena itu, bila dilihat dari fungsinya, maka fungsi konstitusi dapat dibagi 2 (dua), yaitu: membagi kekuasaan dalam negara dan membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan maka konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudikatif. Konstitusi menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu berkerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam negara.

Secara lebih lanjut, K.C. Wheare, dalam bukunya *Modern Constitution*, membagi konstitusi ke dalam 6 (enam) klasifikasi konstitusi, yaitu:<sup>88</sup>

- 1) Konstitusi tertulis dan Konstitusi tidak tertulis (*written Constitution and unwritten Constitution*);
- 2) Konstitusi fleksibel dan Konstitusi rijid (*flexible Constitution and rigid Constitution*);
- 3) Konstitusi derajat tinggi dan Konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme Constitution and not supreme Constitution*);
- 4) Konstitusi serikat dan Konstitusi kesatuan (*federal Constitution and unitary Constitution*);
- 5) Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan Konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive Constitution and parliamentary Constitution*);
- 6) Konstitusi republik dan Konstitusi kerajaan (*republican Constitution and monarchical Constitution*).

Menurut Miriam Budiardjo, setiap konstitusi harus memuat ketentuan-ketentuan mengenai:<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> KC. Wheare, *Modern Constitutions*, Third Impression (First Published 1951), Oxford University Press, London, 1975, hlm. 142.

<sup>89</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...op.cit*, hlm. 177.

- 1) Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan diantara ketiganya; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian atau antara pemerintah dan pemerintah daerah; prosedur penyelesaian pelanggaran yuridiksi oleh salah satu badan negara atau pemerintah dan sebagainya;
- 2) Hak-hak asasi manusia (biasanya disebut bill of rights kalau berbentuk naskah sendiri);
- 3) Prosedur pengubahan UUD;
- 4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD;
- 5) Merubah aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.

Selanjutnya, Perubahan konstitusi menurut C.F. Strong dapat dilakukan dengan 4 (empat) cara:<sup>90</sup>

- 1) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut batasan-batasan tertentu;

---

<sup>90</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*.op.cit, hlm. 91.

- 2) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum;
- 3) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian, ini berlaku dalam negara serikat;
- 4) Perubahan konstitusi yang dilakukan dengan konvensi ketatanegaraan.

Dalam hal perubahan konstitusi dimungkin karena:<sup>91</sup>

- 1) Perjalanan waktu, hasil perjuangan politik suatu bangsa belum terwadahi;
- 2) Perkembangan ketatanegaraan suatu bangsa bakal menuju bakal menuju kesempurnaan dibanding saat konstitusi itu lahir;
- 3) Perjalanan waktu mengakibatkan regenerasi tokoh-tokoh bangsa;
- 4) Sejalan dengan perkembangan zaman, cita-cita bangsa pun dapat berubah dan berkembang. Manakala perubahan cita-cita itu terjadi, timbullah kehendak untuk mencamtumkan dalam konstitusi.

Jika melihat dari Teori Konstitusi, maka UUD 1945 merupakan konstitusi pertama Republik Indonesia yang berbentuk tertulis dan

---

<sup>91</sup> Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia dari Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utama, Bandung, 2004, hlm. 51.

telah mengalami 4 (empat) kali perubahan yang memakai sistem amandemen. Perubahan terhadap UUD 1945 dikarenakan adanya kelemahan dari isi konstitusi itu sendiri, untuk lebih memposisikan kewenangan masing-masing lembaga-lembaga negara, untuk lebih menjamin hak-hak asasi manusia, dan karena perjalanan waktu yang membuat UUD 1945 tidak sesuai lagi dengan cita-cita bangsa serta regenerasi dari tokoh-tokoh bangsa yang memiliki pemikiran dan konsep yang berbeda dengan tokoh-tokoh bangsa sebelumnya. Salah satu lembaga negara yang lahir saat perubahan konstitusi (UUD 1945) adalah DPD RI, sehingga perlu untuk dikaji bagaimana proses kelahiran DPD RI pada saat perubahan konstitusi tersebut.

c. Teori Otonomi Daerah

Salah satu prinsip negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaaf*) yang berbentuk negara kesatuan dan menganut prinsip desentralisasi adalah pemencaran kekuasaan secara vertikal (*verticale machtspreiding*), yang meiahirkan organ-organ negara tingkat lebih tinggi (*hogere staatsorganen*) dan organ-organ negara tingkat lebih rendah (*lagere staatsorganen*). Organ negara tingkat lebih rendah ini berbentuk satuan pemerintahan daerah, yang merupakan organ mandiri dan karena itu tidak memiliki hubungan hirarki dengan organ negara tingkat iebih tinggi. "*dieniethierarchish ondergeschikt zijn aan het hogere niveau en die daarom een zekere*

*de mate van zelfstandigheid bezziten*".<sup>92</sup> Begitu pentingnya wewenang pemerintahan sehingga perlu dipencarkan melalui desentralisasi agar wewenang pemerintahan tidak terpusat pada satu tangan atau lembaga yang dapat menimbulkan tirani, "*de overheidsbevoegdheden mogen niet geconcentreerd zijn in een hand, maar moeten verdeel warden over verschillende organen, die eikaar controieren en in evenwicht houden*"<sup>93</sup> atau dapat diartikan wewenang pemerintah tidak boleh dipusatkan ada satu tangan, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda, yang masing-masing saling mengawasi untuk menjaga keseimbangan.

C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuishouding* yang artinya menjalankan rumah tangganya sendiri.<sup>94</sup> Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat

---

<sup>92</sup> J. B. J. M. ten Berge, *Besturen door de Overheid*, Deventer, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996, hlm. 37.

<sup>93</sup> H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Vuga, s'Gravenhage, 1995, hlm. 41.

<sup>94</sup> M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. 2006, hlm. 161.

perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:<sup>95</sup>

*Pertama*, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara

---

<sup>95</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ..op.cit*, hlm. 37.

kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>96</sup>

Meskipun antara organ pemerintahan tingkat atas dan organ pemerintahan daerah tidak dalam kedudukan hubungan hirarkis dan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah (*huishouding*) bertumpu pada kebebasan dan kemandirian, namun dalam penyelenggaraan daerah selalu ada pengawasan yang dilakukan oleh organ pemerintahan tingkat lebih tinggi. Bahkan dapat dikatakan, tidak ada pemerintahan berotonomi tanpa pengawasan (*geen otonomie zonder toezicht*), padahal antara pengawasan dengan desentralisasi akan memungkinkan timbulnya *spanning*.<sup>97</sup>

d. Teori Lembaga Perwakilan

Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> P. de Haan, et.al, *Bestuursrechtin de Sociale Rechtsstaat*, Kluwer-Deventer, Deel 2, 1986, hlm. 161

<sup>98</sup> Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Bandung, Refika Aditama, 2006, hlm.143.

Lembaga perwakilan yang biasa disebut legislatif ataupun parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu

- 1) Fungsi pengaturan (legislasi);
- 2) Fungsi pengawasan (*control*); dan
- 3) Fungsi perwakilan (representasi).<sup>99</sup>

Fungsi pertama yang biasa disebut dalam lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat rakyat dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud. Sebab, cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka pengaturan yang paling tinggi di bawah Undang-Undang Dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen.

Sedangkan fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentu tidak bermakna sama sekali.

---

<sup>99</sup> Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 32-44.

Pentingnya fungsi parlemen (kekuasaan legislatif) menurut

*Montesquieu:*

*“When the legislative and executive power are united in the same person or body, there can be no liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to enforce them in tyrannical manner.... Where the power of judging joined with the legislature, the life and liberty of the subject would then be exposed to arbitrary control, for the judge would then be the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with all the violence of an oppressor”<sup>100</sup>*

Pada perkembangannya, konsep lembaga perwakilan menjadi beragam sesuai dengan perkembangan sosial politik yang terjadi di masyarakat. Namun demikian tugas dan wewenang dari lembaga perwakilan tersebut dapat dikelompokkan menjadi :

- 1) Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang
- 2) Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat dan diinterpretasikan dalam undang-undang

---

<sup>100</sup> Harold J Leaski, *A Grammar of Politik*, George Allen dan Unwin Ltd, London, 1938, hlm. 297. Secara bebas dapat diterjemahkan “Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif bersatu dalam satu orang atau lembaga, berarti kemungkinan akan tidak ada kebebasan, karena kesanggupan akan muncul dengan membuat perundang-undangan yang tiran dan dilakukan oleh pemerintahan monarki atau senat, dan lembaga tersebut akan berbuat tirani... Dan ketika kekuasaan mengadili bersatu dengan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan dari pengadilan tersebut akan kemudian terkena kontrol yang sepihak dimana hakim tersebut menjadi legislatif. Dan ketika kekuasaan mengadili digabung dengan kekuasaan eksekutif maka hakim mungkin akan bertindak dengan segala kekerasan sebagai penindas.

serta pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislativebody of some nations*).<sup>101</sup>

Terkait istilah parlemen dan legislatif memiliki kesamaan nafas terhadap arti yang dimaksudkan. Istilah parlemen lebih banyak digunakan di Eropa sedangkan istilah legislatif banyak digunakan di Amerika Serikat. Namun sesungguhnya kedua istilah tersebut menunjuk pada makna yang sama walaupun dengan penekanan yang berbeda seperti yang dikemukakan oleh Samuel C Patterson dan Anthony Mughan<sup>102</sup> sebagai berikut:

*“We refer to parliaments and legislatures in the same breath to denote their kinsmanship. Representative assemblies are best known to Europeans as parliaments and best known to Americans as legislatures. The names may be used interchangeably, although there are those who insist on a disnction-that parliaments members are expeted only to talk, whereas members of legislatures really makes laws. Of course, the plain truth is that both parliaments and legislatures, as they may be known, are variously enmeshed in lawmaking and they exercise of distinctive powers.”*

Lebih jauh Carl J Frederich menjelaskan fungsi sebenarnya parlemen yang sebagai *representative assemblies* dan *deleberative assemblies*. Sebagai *representative assemblies*, maka legislasi adalah fungsi

---

<sup>101</sup> Lawrence Dood, *Coalition in Parliamentary Government*, Princeton University Press, New Jersey 1976, hlm 16.

<sup>102</sup> Samuel C Patterson dan Anthony Mughan, *Senates Bicameralism, in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Ohio, 1999, hlm. IX.

utama parlemen.<sup>103</sup> Dalam fungsinya sebagai *deleberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan adminitrasi pemerintahan,<sup>104</sup> serta pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*)

Apabila dikaitkan dengan parlemen Indonesia, pandangan Carl J Frederich diatas dapat dilakukan untuk melihat kedudukan Parlemen Indonesia, sebagai berikut:

1) Fungsi Parlemen sebagai *representative assemblies*

MPR RI dimasukkan sebagai bagian dari parlemen, karena pada dasarnya sebagaimana dikemukakan oleh penyusun UUD 1945 dalam sidang BPUPKI, MPR RI merupakan lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*). Demikian juga dengan DPR RI dan DPD RI, DPR RI adalah perwakilan rakyat dan DPD RI adalah perwakilan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, MPR RI dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang diperluas (UUD).<sup>105</sup>

2) Fungsi Parlemen sebagai *deleberative assemblies*

---

<sup>103</sup> Carl J. Frederich, *Contitutional Government and Democrarcy Theory and Practice in Europe and America*, Ginn and Company, Boston, 1949, hlm. 297.

<sup>104</sup> *Ibid*, hlm. 324.

<sup>105</sup> *Inter Parliament Union* dalam studi perbandingan tentang struktur dan fungsi lembaga perwakilan pada 41 negara mengemukakakan bahwa pembentukan UU termasuk didalamnya UUD (*contitutional law*), merupakan fugsi legislasi parlemen. Lihat dalam *Inter Parleментарy Union, Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representtaive Institutions in Fourty-One Countries*, Cassel and Company Ltd, London, 1962, hlm. 182-185.

DPR RI dan DPD RI diatur dalam UUD 1945 memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap anggaran dan administrasi pemerintahan, dan khusus bagi DPR RI juga kewenangan untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan hubungan luar negeri.

Teorisi yang dikemukakan oleh Carl J Federich diatas, akan dikomparasikan dengan pandangan dari Samuel C. Patterson dan Antohony Mughan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi “kamar kedua” dalam Parlemen. Hal ini untuk lebih mendefinisikan fungsi DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam pandanganya Samuel C. Patteson dan Antohony Mughan menyatakan bahwa sejatinya ada dua fungsi utama yang harus dilakukan oleh “dewan kedua” dalam setiap negara, yaitu representasi dan *redundancy*.<sup>106</sup> Pemikiran Patterson dan Mughan ini adalah pemikiran terkait dengan konsep pelaksanaan sistem bikameral.

Representasi adalah salah satu fungsi “dewan kedua” yang tentunya karena asal dan sistem pemilihan yang berbeda dengan “dewan pertama” maka fungsi ini memainkan peran yang sangat signifikan dalam mengawakili masyarakat.

---

<sup>106</sup> Samuel D Patterson dan Anthony Mughan, *op.cit.* hlm. 10-16.

Sementara *redundancy*, adalah salah satu fungsi penting lainnya dalam pengambilan kebijakan nasional. *Redundancy* merupakan fungsi untuk memberikan pendapat kedua/alternatif dari pendapat “kamar pertama”.<sup>107</sup>

e. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.<sup>108</sup> Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*”<sup>109</sup> 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 scope of their public duties*<sup>110</sup> (kewenangan atau wewenang adalah

---

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm. 11-13.

<sup>108</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding In het Staats-en Administratief Recht*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Zwolle, 1985, hlm. 26.

<sup>109</sup> Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Yuridika* Nomor 5 dan 6 Tahun XII, Surabaya, 1997, hlm. 1.

<sup>110</sup> *Ibid*.

kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum<sup>111</sup>:

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap Negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem hukum

---

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 66.

eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*)<sup>112</sup>

f. Teori Kemanfaatan

*Utilitarianisme Theory* (teori kemanfaatan) diprakarsai oleh Jeremy Bentham (1748-1832)<sup>113</sup>, (penganut paham positivisme/legisme dan utilitis)<sup>114</sup>. Menurutnya hukum adalah perintah penguasa, jadi hukum hanya ada dalam peraturan tertulis yang dibuat oleh para penguasa negara.

Bentham mendefinisikan *utility* sebagai sifat dalam sembarang benda yang dengannya benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan atau kebahagiaan atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan atau kejahatan serta ketidakbahagiaan bagi pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.

Arti Utilitis menyatakan, bahwa tujuan hukum tidak lain adalah bagaimana memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi

---

<sup>112</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 89.

<sup>113</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996. Jeremy Bentham penganut Utilitis bersama John Stuart Mill dan Rudolf von Jhering sekalipun terdapat perbedaan pandangan, dimana Jeremy Bentham dikenal sebagai Bapak Utilitarianisme Individual (*the father of legal of utilitarianism*) yang merupakan pakar yang paling radikal di antara pakar utilitis. Sedangkan Rudolf von Jhering adalah Bapak Utilitarianisme Sosiologis). Jeremy Bentham adalah seorang filsuf, ekonom, yuris dan reformer hukum yang memiliki kemampuan untuk menenun dari benang “prinsip kegunaan/menjadi permadani doktrin etika dan ilmu hukum yang luas dan dikenal sebagai utilitarianism atau mazhab utilities. Prinsip Utility dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789)

<sup>114</sup> Ajaran Utilitis, menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga.

mayoritas masyarakat. Bagi aliran ini kehadiran hukum adalah untuk memberikan manfaat kepada manusia sebanyak-banyaknya.<sup>115</sup> Teori Jeremy Bentham ini lahir dari karyanya yang berjudul *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Melalui bukunya itu Bentham mengajarkan bahwa diadakannya Negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.<sup>116</sup>

Perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai 4 (empat) tujuan: *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup); *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah); *To provide security* (untuk memberikan perlindungan); *To attain equality* (untuk mencapai persamaan).<sup>117</sup> Keberdayaan hukum seperti yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, maka daya keberlakuan sesuatu ketentuan hukum harus benar-benar mempertimbangkan dampak positif yang bakal ditimbulkan.<sup>118</sup> Lebih jauh dikatakannya bahwa pembentukan hukum harus memproduksi hukum yang adil bagi segenap warga masyarakat secara individual. Tidak setiap manusia mempunyai ukuran yang sama mengenai keadilan,

---

<sup>115</sup> Van Appeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hlm. 28.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Muh. Erwin, *Filsafat Hukum; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 179.

<sup>118</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to The Principles of Moral and Legislation*, Hafner Publishing, New York, 1948, hlm. 32.

kebahagiaan dan penderitaan adalah salah satu titik kelemahan teori ini.<sup>119</sup> Menurutnya, kriteria hukum yang dibuat oleh pemerintah harus dapat melindungi warganya dan bermanfaat bagi masyarakat, guna mencapai hidup bahagia.<sup>120</sup>

## 2. Landasan Konseptual

Landasan konsep adalah salah satu bagian penting dari teori. Peranan landasan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan teori dan observasi, antar abstrak dan kenyataan. Dengan demikian landasan konsep dapat diartikan pula sebagai sarana untuk mengetahui gambaran umum pokok penelitian yang akan dibahas sebelum memulai penelitian (observasi) masalah yang diteliti.<sup>121</sup> Konseptual diartikan pula sebagai kata yang merupakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional.<sup>122</sup> Soejono Soekanto berpendapat bahwa landasan konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit dari kerangka teoritis yang sering kali bersifat abstrak, sehingga diperlukan definisi operasional yang menjadi pegangan

---

<sup>119</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm.43-44.

<sup>120</sup> R. Otje Salman, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Armico, Bandung, 1983, hlm. 33.

<sup>121</sup> John W, Creswell, *Research Design, Pendekatan Kualitatif dan kuantitatif*, Alih Bahasa Angkatan III dan IV Kajian Ilmu (KIK) UI dengan Nur Khabibah, Kata Pengantar Parsudi Suparlan, KOK Press, Jakarta, 1994, hlm. 79.

<sup>122</sup> Sumadi Surya Barata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo, Jakarta, 1998, hlm. 28.

konkrit dalam proses penelitian.<sup>123</sup> Pentingnya definisi operasional bertujuan untuk menghindari perbedaan salah pengertian atau penafsiran.

a. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “konstruksi” berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan “re” pada kata konstruksi menjadi “rekonstruksi” yang berarti pengembalian seperti semula<sup>124</sup>. Dalam *Black Law Dictionary*, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*<sup>125</sup>, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>126</sup>

b. Hubungan

---

<sup>123</sup> id.m.wikipedia.org. Wikipedia Bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas. Diakses tanggal 2 Agustus 2022.

<sup>124</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 942

<sup>125</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Saint Paul, Minnesota, West Group, 1999, hlm. 1278.

<sup>126</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469.

Hubungan berasal dari kata hubung yang menurut kamus besar bahasa Indonesia artinya bersambung atau berangkaian (yang satu dengan yang lain).<sup>127</sup>

c. DPD RI

DPD RI merupakan lembaga negara yang dikategorikan sebagai *constitutional organ*, karena pengaturan dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD 1945. Hal ini sebagaimana konsep lembaga negara apabila menggunakan pendekatan perbandingan konsep lembaga negara di Jerman, Konstitusi Jerman membedakan antara *state organ* dan *constitutional organ*. *Constitutional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Sedangkan *state organ* adalah lembaga-lembaga dalam negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama negara Jerman. Dengan perbandingan sistem ketatanegaraan Jerman, dapat dibedakan lembaga-lembaga negara yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD dengan lembaga negara yang hanya disebut dalam UUD namun kewenangannya didelegasikan pengaturannya oleh undang-undang.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit.*, hlm. 643.

<sup>128</sup> Philipus M. Hadjon, “Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD

DPD RI merupakan lembaga perwakilan yang mempunyai kewenangan dibidang legislasi yakni pengajuan RUU tertentu, ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah terhadap penyusunan RUU tertentu, pemberian pandangan dan pendapat terhadap RUU tertentu, pemberian pertimbangan terhadap RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta pengawasan terhadap pelaksanaan UU tertentu<sup>129</sup>.

d. Pemerintahan daerah

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 Negara Tahun 1945.<sup>130</sup>

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara yang utama digunakan dalam penelitian untuk mencapai hasil penelitian yang benar dan dapat di pertanggungjawabkan.

### 1. Jenis Penelitian

---

1945, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember 2005, hlm. 1.

<sup>129</sup> Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

<sup>130</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian doktrinal yang menggunakan metode yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji<sup>131</sup>, “penelitian yuridis normatif evaluatif atau disebut juga penelitian kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian yuridis normatif meliputi: a) penelitian terhadap asas-asas hukum; b) penelitian terhadap sistematika hukum; c) penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum; d) penelitian sejarah hukum; e) penelitian perbandingan hukum.<sup>132</sup> Dalam jenis penelitian yuridis normatif, peneliti meneliti aturan-aturan hukum, asas-asas atau prinsip-prinsip hukum maupun doktrin hukum terhadap DPD RI, pemerintahan daerah, serta konstruksi hubungannya.

## 2. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini maka sebagai pendekatan penelitian “Rekonstruksi Hubungan DPD RI sebagai Lembaga Perwakilan Daerah Dengan Pemerintahan Daerah dalam kerangka NKRI”, maka pendekatan penelitian yang dilakukan adalah:

### a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

Berkenaan dengan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian.

---

<sup>131</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm. 15.

<sup>132</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RakaGrafindo Persada, Jakarta, 2021, hlm. 14.

Dibutuhkan untuk menganalisis UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang MPR RI, DPR RI, DPD RI dan DPRD, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Peraturan DPD RI tentang Tata Tertib, serta peraturan lainnya.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Berkenaan dengan konsep-konsep yuridis hubungan lembaga perwakilan daerah dan salah satu unsur yang diwakilinya yaitu pemerintahan daerah. Digunakan untuk mendapatkan gambaran secara konseptual dan teoritis terhadap konstruksi hubungan DPD RI dengan Pemerintahan Daerah.

c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

Digunakan untuk dapat memperoleh gambaran hubungan lembaga perwakilan dengan pemerintahan daerahnya di negara-negara lain.

d. Pendekatan historis (*historical approach*)

Digunakan untuk dapat memperoleh gambaran sejarah dan tujuan pembentukan DPD RI, serta sejarah perjalanan otonomi daerah.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis kualitatif, yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden

secara lisan ataupun tertulis.<sup>133</sup> Sifat penelitian ini memberikan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin. Deskripsi dimaksudkan adalah deskripsi terhadap data sekunder yang berhubungan konstruksi hubungan DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah dengan pemerintahan daerah yang selanjutnya dilakukan analisis terhadap hasil penelitian dengan menggunakan peraturan perundangan dan teori yang relevan.

#### 4. Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini lebih kepada data sekunder. Penggunaan data demikian dikarenakan penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, yang diawali dengan melakukan telaah terhadap aspek normatif tentang DPD RI dan Pemerintahan Daerah. Walaupun demikian, untuk melengkapi data sekunder dalam penelitian ini, tetap dilakukan wawancara dengan narasumber terkait dan kompeten.

Selanjutnya, mengenai data sekunder yang dimaksud adalah untuk memperoleh pemahaman tentang prosedur hukum pembentukan undang-undang, yakni berupa inventarisasi peraturan perundang-undangan beserta konsep-konsep hukum dan doktrin-doktrin hukumnya. Dengan demikian sumber data sekunder ini berasal dari berbagai bahan hukum, yang terdiri

---

<sup>133</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pers, Jakarta, 1986, hlm. 32.

atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.<sup>134</sup>

Bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan<sup>135</sup> dan Putusan MK, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Tentang MPR RI, DPR RI, DPD RI, dan DPRD;
- c. Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah; dan
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi.

Kemudian bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks (*teksbooks*) yang ditulis para ahli yang berpengaruh (*deherseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, serta hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik pengkajian.<sup>136</sup>

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Soerjono Soekanto. *Op.cit.*, hlm. 52.

<sup>135</sup> Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research*, 2nd ed., The Free Press, New York, 1982. hlm. 301.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri adalah studi pustaka (*library research*) yaitu merupakan teknik pengumpulan data dengan cara membaca, memilah-milah, mengkaji, dan mempelajari serta mengkritisi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembentukan undang-undang, *memorie van toelichting*/risalah persidangan, doktrin dan pendapat para pakar, jurnal, serta hasil-hasil penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya yang ada kaitannya dengan tema penelitian ini.

Tujuan studi kepustakaan dimaksudkan untuk menemukan teori-teori, doktrin-doktrin, asas-asas dan ketentuan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diajukan. Dari studi kepustakaan diperoleh pengertian hukum dalam arti *in abstracto* sedang dari penelitian terhadap keputusan hakim (sebagai contoh keputusan MK) akan diperoleh pengertian hukum dalam arti *in concreto*. Melalui studi literatur yang cukup mendalam dan luas, akan mempermudah seorang peneliti menyusun landasan teori berupa kerangka teori dan kerangka konsep yang kerap kali disebut juga penelaahan kepustakaan atau studi pustaka.

Kerangka Teori disusun sebagai landasan berpikir yang menunjukkan dari sudut mana masalah yang telah dipilih atau disoroti, sedangkan kerangka konsep disusun sebagai perkiraan teoritis dari hasil yang akan dicapai

setelah dianalisa secara kritis berdasarkan persepsi yang dimiliki.<sup>138</sup> Melalui kajian pustaka dimaksudkan untuk meneliti lebih lanjut konstruksi dokumen yang berkaitan dengan kelahiran DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah dan konstruksi hubungan dengan Pemerintahan Daerah pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945.

#### 6. Teknik Analisis Data

Setelah bahan atau data dikumpulkan dari berbagai sumber data dan bahan hukum maka langkah selanjutnya adalah analisis data. Pekerjaan analisis data dimulai dengan reduksi data yaitu perangkuman, seleksi data sampai membuat kategori-kategori berdasarkan permasalahan-permasalahan serta melakukan analisis isi normatif produk-produk hukum hasil Amandemen UUD NRI Tahun 1945, baik mengenai hubungan dan tumpang tindih kewenangan DPD RI maupun pemerintahan daerah. Langkah selanjutnya melakukan analisis yang bersifat deskriptif analitis kualitatif. Data yang diperoleh disusun/dihimpun, dipertanggungjawabkan secara kualitatif, kemudian dianalisis dengan perspektif hukum tata negara. Hipotesa tersebut menggunakan kerangka teori yang ada sebagai pena analisis untuk menghasilkan sebuah rumusan tentang konsepsi rekonstruksi hubungan DPD RI dengan pemerintahan daerah yang akan datang.

#### 7. Lokasi Penelitian

---

<sup>138</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta 1987, hlm. 43.

Secara garis besar penelitian ini dilakukan di Indonesia. Mengikuti jenis dan sumber data yang diperlukan, penelitian ini utamanya dilakukan di DPD RI. Selain itu, penelitian ini juga menjangkau data kepustakaan dari beberapa perpustakaan di Indonesia, yaitu Perpustakaan Nasional-Jakarta, Perpustakaan Universitas Indonesia-Depok, Perpustakaan UKI-Jakarta. Lokasi penelitian juga termasuk beberapa tempat seminar dan pelatihan hukum yang dilaksanakan di daerah Jakarta, dimana peneliti memperoleh berbagai data dan bahan hukum dari para narasumber.

#### **H. Orisinalitas Penelitian**

Mengenai orisinalitas dalam karya tulis ini dapat dipertanggungjawabkan, karena setelah diadakan penelitian baik secara kepustakaan dan *website* tidak didapatkan suatu penelitian yang sama dari segi kajian *legal problem* dan substansi pembahasannya namun memiliki perbedaan baik isu hukum, substansi dan pembahasannya.

Sebagaimana diketahui, telah banyak penelitian dan disertasi mengenai DPD RI tetapi hanya terbatas dalam penataan kewenangan khususnya fungsi legislasi, pengawasan, maupun pertimbangan dan hubungan kelembagaan DPD RI sebagai lembaga negara, tetapi tidak dalam menata (rekonstruksi) hubungan DPD RI dengan Pemerintahan Daerah. Berikut akan di sampaikan beberapa disertasi terdahulu, antara lain:

1. Disertasi dari Mastur pada tahun 2017 di Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Jawa Tengah dengan judul “Rekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Berbasis Penguatan Sistem Bikameral”.
2. Disertasi dari Abdul Kholik pada tahun 2019 di Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Jawa Tengah dengan judul “Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Penerapan Sistem Bikameral Di Indonesia Studi Terhadap Sengketa Kewenangan DPD RI Dengan DPR RI Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi”.
3. Disertasi Intsiawati Ayus pada tahun 2020 di Universitas Islam Bandung, Jawa Barat dengan judul “Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Studi Hubungan Kewenangan DPR dan DPD Dalam Pembentukan Undang-undang Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012”.