

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu alasan mengubah Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945), karena konstitusi hasil karya pendiri bangsa ini memberikan kekuasaan lebih besar kepada eksekutif (*executive heavy*), kekuasaan eksekutif tanpa batas yang jelas dan minus *checks and balances* antar lembaga-lembaga negara. Kondisi itu diperparah dengan meletakkan pusat kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggaraan negara di tangan presiden.¹ Valina Singka Subekti menyatakan:²

Kekuasaan Soeharto telah membelenggu suara rakyat, serta mengecilkan peran berbagai lembaga demokrasi seperti partai politik, pemilihan umum DPR, dan MPR sehingga lembaga-lembaga politik menjadi tidak mampu melakukan tugasnya, yaitu memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Partai politik tidak berperan, DPR lemah berhadapan dengan eksekutif sehingga eksekutif tidak terawasi dengan baik.

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang moderen dan demokratis dan pembagian kekuasaan yang lebih seimbang antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah, dan pengaturan hal-hal yang mendasar diberbagai bidang kehidupan masyarakat.³

¹ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 177-178.

² Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Raja Wali Pers, Jakarta, hlm 187.

³ Ginandjar Kartasmita, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, <http://www.setneg.go.id/index.php/Itemid=135&id=745&option=com>, diakses tgl 22 Nopember 2011, pk 9.35.

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 bukanlah sekedar perubahan ketentuan, kebijakan, dan pasal-pasal belaka. Lebih dari itu, terjadi perubahan secara struktural dan komprehensif terhadap beberapa lembaga negara.⁴ Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang, dari yang semula dipegang oleh presiden, beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat.

Gagasan penguatan DPR selama perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu menata ulang komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat terutama yang berasal dari Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Penataan pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat ini, tentunya memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Langkah-langkah kearah pembentukan undang-undang yang berkualitas, sebagai bagian dari ikhtiar untuk mendukung reformasi hukum, telah diimplementasikan melalui Program legislasi Nasional (Prolegnas). Upaya perbaikan tersebut menyangkut proses pembentukannya (formal), maupun substansi yang diatur (materiil). Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan, bahwa undang-undang yang dibentuk mampu menampung berbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat, dalam pelaksanaan pembangunan.⁵

Apabila dilihat ke belakang, setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses perubahan, yakni:⁶

1. Menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*).
2. Diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya.
3. Gagasan pemilihan Presiden secara langsung.
4. Gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR selama ini.

⁴ Heru Susetyo, *Reformasi Konstitusi dari Aspek Lembaga Negara*, Artikel, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.7 No. 1 – Maret 2010, hlm 1-2.

⁵ Yuliandri, 2010, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 1.

⁶ Saldi Isra, *op cit*, hlm 10.

Dalam proses pembahasan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antar pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD⁷ adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal yang berkaitan langsung dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

Reni Dwi Purnomowati,⁸ menyatakan ada beberapa asumsi yang melatarbelakangi perlunya keterwakilan daerah dalam parlemen Indonesia:

1. Agar terdapat keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan daerah yang tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi.
2. Untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* sebagai usaha juga perlu untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan perundang-undangan, sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif menjadi lebih baik dan sempurna.

Selama ini dan telah berlangsung puluhan tahun, kedudukan dan kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah sangat besar dan sangat menentukan. Berbagai urusan dan kepentingan daerah ditentukan oleh pusat tanpa mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah. Kemajemukan dan kebhinekaan bangsa kurang dihiraukan sehingga banyak masyarakat di daerah merasa terabaikan dalam berbagai dinamika kehidupan nasional

⁷ Pembentukan DPD RI ini dilakukan pada perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001. dalam Dewan Perwakilan Daerah RI, *Latar Belakang*, [http://dpd.go.id/profil/latar belakang](http://dpd.go.id/profil/latar%20belakang), diakses tgl 9/11/2013. pk 9.45PM. hlm 1.

⁸ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 32

bahkan daerah merasa ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang bersumber dari daerahnya, termasuk dalam pembangunan infrastruktur fisik di berbagai daerah yang secara geografis berada jauh dari pusat pemerintahan nasional. Akibat dari itu memunculkan gerakan ketidakpuasan bahkan sampai muncul separatis di berbagai daerah seperti Aceh, Riau dan Papua; kurang berkembangnya demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal; serta berkembangnya kekecewaan dan protes di daerah-daerah dan menurunnya semangat partisipasi masyarakat. Kemauan daerah tidak sebanding dengan perolehan dana hasil eksploitasi sumber daya daerah dan terjadi disparitas antar wilayah, kesenjangan pusat dan daerah dan antar daerah yang cukup lebar.⁹

Kebutuhan objektif untuk memiliki saluran perwakilan alternatif memiliki beberapa basis pijakan yang sekaligus menjadi fondasi kokoh bagi keberadaan DPD. Perspektif historis, apa yang dipikirkan sebagai saluran perwakilan alternatif bukan sesuatu yang baru, ketika memperdebatkan tentang bangunan negara kita, kata Anak Agung Gede Ngurah Ari Dwipayana¹⁰ kita sudah menyadari kelemahan sistem representasi politik yang hanya berbasis partai politik. Untuk itu, gagasan yang dibangun adalah perimbangan antara representasi politik (partai politik) dengan representasi fungsional yang berunsurkan perwakilan daerah dan golongan-golongan yang tidak terwakili dalam perwakilan politik. Hal itu ditegaskan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyebutkan MPR terdiri dari DPR dan utusan daerah dan utusan golongan.

Jimly Asshiddiqie, mengatakan¹¹ kelahiran DPD didasarkan oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah, untuk memperbaiki hubungan kerja dan kepentingan antara kedua level pemerintah tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan sebagai lembaga yang mampu membantu membatasi kesenjangan antara pusat dan daerah

⁹ *Ibid*, hlm 3.

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, hlm 38.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, Jakarta, hlm 172

sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.

Pasal 2 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang sudah diamandemen antara lain menyatakan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang".¹² Terbesit harapan yang sangat besar waktu diadakan perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, dengan adanya DPD sebagai salah satu unsur dalam tubuh MPR dinilai perkembangan demokrasi ditanah air semakin bagus dan berbobot. Di lain pihak diyakini pula akan ada pola penyeimbangan dalam MPR sebagai lembaga gabungan para politikus dan wakil daerah, terutama dalam menjalankan fungsi legislatif.

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 telah melahirkan unsur baru dalam tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia, yakni adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Sebagaimana di ketahui sebelumnya MPR selain terdiri dari anggota DPR juga ditongrongi oleh Utusan Daerah dan Golongan. Dampak positif dimaksud minimal dapat dilihat dari sisi perkembangan nilai keterwakilan pada lembaga MPR, yang selama ini diwarnai mayoritas oleh person yang diangkat, baik yang berasal dari unsur utusan-utusan daerah maupun dari utusan golongan.¹³ Hal demikian berarti, setiap orang yang duduk di dalam lembaga MPR adalah pihak yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan.¹⁴

¹² Sebelumnya bunyi pasal ini menyatakan:

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang".

¹³ Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum perubahan. *Ibid.*

¹⁴ Ilhamdi Taufik, *Dilema Pemberdayaan Dewan Perwakilan Daerah*, Makalah disampaikan pada Fokus Group Discussion kerjasama DPD dengan Pusat Studi Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Andalas tanggal 28 Februari 2013 di Aula E Universitas Andalas Kampus Limau Manis Padang, hlm 2.

Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan perlemen di Indonesia berubah dari satu kamar (*unicameral*) menjadi dua kamar (*bicameral*).¹⁵ Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik dimasyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc 1. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Ginandjar Kartasasmita¹⁶ berkata apabila dilihat dari segi historis, lembaga perwakilan daerah di Indonesia sudah ada sejak dulu, hanya saja persoalan yang menyelimuti lembaga ini adalah lembaga perwakilan daerah yang ada tidak mampu menyuarakan kepentingan daerahnya di tingkat nasional. Pada masa Konstitusi RIS 1949 dikenal adanya sebagai perwakilan dari negara-negara bagian. Dimasa orde lama dan orde baru dikenal adanya utusan daerah. Akan tetapi, kembali lagi kepersoalan semula, utusan daerah ini dinilai kurang representative. Oleh sebab itu dibutuhkan adanya lembaga negara yang mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah serta memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional.

Karena itu, dengan mengacu kepada pendapat Montesquieu dan Frank Goodnow, Jimly Asshiddiqie¹⁷ mengatakan kita dapat mengatakan "bahwa dalam struktur parlemen Indonesia dewasa ini terdapat tiga forum parlemen yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi dalam arti yang luas. Karena itu, struktur parlemen Indonesia dewasa ini sebagai parlemen trikameral. Kita tidak menganut prinsip unikameralisme, bukan pula

¹⁵ www.hukumonline.com/Kekuasaan Hukum Pengawasan DPD Harus Sama Dengan DPR., hlm 1, di akses tgl 12/12/2011 pk9:01.

¹⁶ Ginandjar Kartasasmita "DPD dan Penguatan Demokrasi, [http:// www.mail-archve.com/baraya-sunda@yahoogroups.com/msg_02989_02989.html](http://www.mail-archve.com/baraya-sunda@yahoogroups.com/msg_02989_02989.html) <http://id.wikipedia.Org/wiki/Dewan>, di akses tgl 22/11/2011 pk 9:19, hlm 1.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000. 6. <http://kppngarut.org/component/content/erticle/41-keuangan/119-otono>, di akses tgl 11/22/2011 pk 8:53.

baikameralisme, melainkan trikameralisme”. Dengan demikian, adanya MPR, DPR, dan DPD dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 dewasa ini merupakan satu kesatuan kelembagaan perlemen Indonesia yang mempunyai tiga forum perwakilan dan permusyawaratan dalam rangka pengambilan keputusan mengenai kebijakan negara berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945.

Pengertian parlemen di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie sesungguhnya adalah lembaga DPR, yang kedudukannya sederajat dengan Presiden atau Pemerintah dengan keanggotaan yang sepenuhnya dipilih melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara adil dan jujur berdasarkan prinsip-prinsip yang langsung, umum bebas, dan rahasia.¹⁸ DPR inilah yang secara rutin menjalankan fungsi pengawasan dan fungsi legislasi dalam arti yang sebenarnya. Saldi Isra menyatakan¹⁹ hasil perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat ke dalam sistem trikameral berada di DPR. Meskipun MPR merupakan salah satu kamar, hanya DPR dan DPD yang bersentuhan dalam fungsi legislasi.

Dalam Pasal 22C UUD Negara RI Tahun 1945 diatur bahwa:

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

Seperti halnya, anggota DPR, maka menurut ketentuan Pasal 22D ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945, ”Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Pasal 22 D Ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945, memberikan kewenangan kepada DPD dalam proses legislasi yaitu untuk dapat mengajukan rancangan undang-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Saldi Isra, *op cit*, hlm 255.

undang,²⁰ ikut membahas rancangan undang-undang tertentu.²¹ dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.²²

Berkaitan dengan Pasal 22 D UUD Negara RI Tahun 1945 ini Saldi Isra²³ mengatakan selain pemikiran yang berkembang kearah purifikasi legislasi ditingkat UUD Negara RI Tahun 1945, proses pembentukan undang-undang masih menjadi masalah yang diperdebatkan dalam praktik ketatanegaraan. Melalui Pengujian Undang-undang yang menyatakan proses pembentukan undang-undang seringnya mengabaikan atau melanggar aturan proses pembentukan undang-undang, ini disebabkan karena hubungan DPR dan DPD dalam proses legislasi menjadi salah satu isu sentral setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Merujuk Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945, wewenang DPD dalam fungsi legislasi sangat terbatas. Namun dalam periode 2004-2009, keterbatasan semakin dipersempit oleh Undang-Undang N0. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan

²⁰ Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, menyatakan: Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

²¹ Pasal 22 D Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan: Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

²² Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

²³ Saldi Isra, 2010, *Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm 12.

Kedudukan MPR , DPR, DPD dan DPRD; dan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR 2005/2006. Bukan hanya itu, sebagaimana dikemukakan Ketua DPD Periode 2004/2009, Ginandjar Kartasasmita, dalam praktik pun, DPR tidak pernah menindaklanjuti rancangan undang-undang dari DPD. Karena itu , fungsi DPD makin tidak kelihatan dalam fungsi legislasi. Lebih lanjut Saldi Isra²⁴, menyatakan dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945, frasa "ikut membahas" masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun, kemungkinan itu menjadi tertutup karena Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD semakin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi

Ketika Pasal 22D ini dirumuskan, mungkin ada dua pendapat yang berkembang: pertama, DPD memang diberikan kewenangan sebatas apa yang dirumuskan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan kedua, anggota MPR tidak menyadari konsekwensi apa yang akan terjadi jika rumusan Pasal 22D hanya sebatas yang ada sekarang.²⁵ Pembentuk UUD Negara RI Tahun 1945 hasil perubahan bermaksud menjadikan MPR sebagai lembaga bikameral dengan DPR dan DPD sebagai kamar-kamarnya kata Dian Bakti Setiawan.²⁶

Untuk menjawab sebagian kritik kelemahan DPD dalam proses legislasi, mengenai legislasi ini diatur lebih lanjut dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sedikit lebih maju dibanding UU No. 22 Tahun 2003. Namun kata Saldi Isra²⁷ perubahan yang dibawa oleh UU No. 27 Tahun 2009 bukan berarti mampu mengatasi semua kelemahan dan kritikan yang dialamatkan kepada UU No. 22 Tahun 2003. Salah satu masalah yang potensial muncul adalah tidak ada batasan waktu yang jelas bagi DPR untuk menindak lanjuti rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Dengan ketiadaan batas

²⁴ *Ibid.*, hlm 13.

²⁵ Ilhamdi Taufik, *op cit*, hlm 3.

²⁶ Dian Bakti Setiawan, *Perihal Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut UUD 1945 Pasca Perubahan* , makalah disampaikan dalam FGD Penyusunan RUU Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD di Padang, tgl 28 Februari 2013, hlm 1.

²⁷ Saldi Isra, 2006, *Repormasi loc cit.*

itu, bukan tidak mungkin nasib semua rancangan undang-undang yang akan dihasilkan mengalami kejadian serupa dengan nasib 12 rancangan undang-undang produk DPD pada periode 2004-2009.

Sejak masa sidang 1-IV tahun 2009-2014 DPD telah mengajukan RUU kepada DPR sebanyak 12 RUU sebagai berikut :

Tabel 1.
Usul Rancangan Undang-Undang DPD ke DPR

No	Keputusan DPD	Pengajuan ke DPD
1.	Keputusan DPD RI No. 46/DPD RI/IV/2009-2011 tentang Usul RUU tentang Tata Informasi Geospasial Nasional (MS IV TS 2009-2010 tanggal 3 Agustus 2010)	18 Agustus 2010
2	Keputusan DPD RI No. 8/DPD RI /1/2010-2011 tentang RUU tentang Daerah Istimewa Yogyakarta (MS 1 TS 2010-2111 tanggal 26 Oktober 2011)	26 November 2010
3	Keputusan DPD RI No. 9/DPD RI/1/ 2010-2011 tentang RUU RI tentang Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (SP3) (MS 1 TS 2010-2011 tanggal 28 Oktober 2011)	11 November 2010
4	Keputusan DPD RI No. 21/DPD RI/111 2010-2011 tentang RUU RI tentang Kelautan (MS III TS 2010-2011 tanggal 16 Februari 2011)	28 Februari 2011
5	Keputusan DPD RI No.31/DPD RI/III 2010-2011 tentang RUU RI tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah (MS III TS 2010-2011 tanggal 18 April 2011) (Sidang Paripurna ke 11)	3 Mai 2011
6	Keputusan DPD RI No.31/DPD RI/III 2010-2011 tentang RUU RI tentang Pemerintahan Daerah (MS III TS 2010-2011 tanggal 14 Juli 2011) (Sidang Paripurna ke 13)	30 Juni 2011
7	Keputusan DPD RI No.44/DPD RI/IV/ 2010-2011 tentang RUU RI tentang Desa (MS IV TS 2010-2011 tanggal 15 Juli 2011) (Sidang Paripurna ke 14)	28 Juli 2011
8	Keputusan DPD RI No.4/DPD RI/I/ 2011-2012 tentang RUU RI tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pejabat Negara (MS I TS 2011-2012 tanggal 15 September 2011) (Sidang Paripurna ke 3)	11 Oktober 2011
9	Keputusan DPD RI No.15/DPD RI/III 2011-2012 tentang RUU RI tentang Minyak dan Gas Bumi	6 Januari 2012

	(MS II TS 2011-2012 tanggal 16 Desember 2011) (Sidang Paripurna ke 7)	
10	Keputusan DPD RI No.17/DPD RI/III 2011-2012 tentang RUU RI tentang Perubahan Atas UU RI No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Asing (TKI) di Luar Negeri (MS II TS 2011-2012 tanggal 16 Desember 2011) (Sidang Paripurna ke 7)	6 Januari 2012
11	Keputusan DPD RI No.28/DPD RI/III 2011-2012 tentang RUU RI tentang Jalan (MS III TS 2011-2012 tanggal 16 Februari 2012) (Sidang Paripurna ke 10)	29 Februari 2012
12	Keputusan DPD RI No.49/DPD RI/III 2011-2012 tentang RUU RI tentang Partisipasi Masyarakat (MS II TS 2011-2012 tanggal 5 April 2011) (Sidang Paripurna ke 10)	11 Mei 2012

Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 92/PUU-X/2012, hlm 16-17

Namun selama ini tidak ada kejelasan tentang RUU yang telah diajukan oleh DPD tersebut, baik mengenai pembahasan maupun hasilnya. Ada beberapa RUU yang tiba-tiba berubah judulnya, namun isinya sebagian besar berasal dari RUU yang disampaikan oleh DPD tanpa disertai pembahasan dengan DPD. Sebagian besar RUU yang lainnya tidak ada tindak lanjutnya.²⁸ Jika RUU dari DPD langsung berubah menjadi RUU milik DPR, maka pertanyaan yang harus dijawab adalah bagaimana mengukur kinerja yang dilakukan oleh DPD dalam hal menjalankan fungsi legislasinya? Selain itu, bagaimanakah ukuran pertanggungjawaban DPD kepada daerah? karena penyerapan aspirasi dan kepentingan daerah yang dilakukannya harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan ditingkat nasional atau dalam bentuk produk Undang-Undang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut patut muncul karena dengan demikian maka bentuk kinerja DPD akan menjadi semu. Implikasi lebih jauh ketentuan tersebut adalah bahwa masyarakat, daerah, bangsa, dan negara tidak akan pernah tahu apa yang telah dan akan diperjuangkan DPD dalam melaksanakan kewenangan berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 karena setiap RUU yang diajukan DPD telah diubah menjadi RUU dari DPR.

²⁸ *Ibid.*

Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 telah direduksi dengan berlakunya UU 27 Tahun 2007 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD(disingkat UUMD3) dan UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (disingkat UUP3). Ini berarti bahwa masyarakat daerah sangat dirugikan peluang untuk beraktualisasi menjadi tertutup, begitupun, kerugian konstitusional.²⁹ Dalam kaitan substansi yang mereduksi kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI Tahun 1945, terdapat 5 (lima) persoalan:³⁰

1. Tidak dilibatkannya DPD dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai awal legislasi.
2. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang P3 telah melemahkan Kewenangan Legislasi DPD menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota , komisi, dan gabungan komisi DPR.
3. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 tidak mengikut sertakan DPD dari awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang.
4. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 telah menjadikan rancangan Undang-Undang usul DPD menjadi Rancangan Undang-Undang usul DPR.
5. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang P3 telah merendahkan kedudukan DPD menjadi lembaga yang Sub.-Ordinal di bawah DPR.

Implikasi hukum dari penggunaan istilah "usul RUU adalah bahwa "usul RUU " tersebut perlu dilakukan serangkaian proses/mekanisme internal lembaga negara tersebut untuk menjadikan sebagai "RUU". Hal tersebut dibuktikan dengan praktiknya di DPR bahwa, usul RUU" yang diajukan oleh anggota atau alat kelengkapan DPR mengalami "pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi" untuk kemudian dibahas dan

²⁹ Irman Gusman dan Tim, 2012, *Merajut Legislasi Merenda Keadilan bagi Daerah*, Dewan Perwakilan Daerah RI, Jakarta, hlm 11.

³⁰ *Ibid*, hlm 11-12.

diputuskan bersama dalam rapat Paripurna apakah akan disetujui atau ditolak atau disempurnakan untuk menjadi "RUU" dari lembaga DPR sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Sementara itu, "RUU" (Bukan "usul RUU" yang dimaksud dalam Pasal 21 UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memerlukan : "pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi" di badan legislasi DPR karena sudah final melalui proses internal lembaga yang mengajukan RUU tersebut. Hal ini dibuktikan dengan pengajuan "RUU" oleh Presiden kepada DPR yang tidak lagi memerlukan proses "pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi" di DPR dan tidak perlu diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR sebagai RUU. RUU tersebut (dianggap) sudah diharmonisasi dan dibahas dalam tahap-tahap penyusunan RUU di internal Pemerintah.³¹

Terlepas dari hal-hal tersebut diatas, muncul pula persoalan lain terkait dengan kewenangan DPD. Sebagai salah satu kamar dari MPR, kewenangan DPD terlihat jauh lebih kecil dibandingkan kewenangan DPR sebagai kamar lainnya dari MPR. Bila dicermati pasal yang mengatur kewenangan DPD, lalu dibandingkan dengan pasal yang mengatur kewenangan DPR terlihat seolah-oleh DPD merupakan sekedar komplementer (pelengkap) bagi DPR.³² Wewenang DPD dalam bidang legislasi diberikan, tapi sebatas "mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang". Itupun dibatasi pada Rancangan Undang-Undang dalam bidang-bidang tertentu. Wewenang dalam fungsi pengawasan juga diberikan, tapi dibatasi sekedar "menyampaikan hasil pengawasan tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Bahkan dalam mekanisme pemberhentian Presiden DPD tidak diberi wewenang secara kelembagaan.

Tentang kekuasaan legislasi ini menurut Sri Soemantri Martosoewignjo³³ penting dipersoalkan oleh karena didalam negara yang modern seperti yang ada sekarang ini lembaga

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi, *op cit*, hlm 4.

³² Bagir Manan, 2004, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 baru*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 8.

³³ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm 69.

tersebut merupakan satu mesin yang mempunyai arti. Lebih-lebih apabila hal itu kita hubungkan dengan asas demokrasi. Sebagai badan yang pada umumnya menetapkan hukum tertulis dia memberi garis pedoman yang harus dilaksanakan oleh badan-badan yang lain, seperti eksekutif dan badan yudikatif

Saldi Isra menyatakan,³⁴ masalah fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia semakin kompliks karena perubahan UUD 1945 berakibat pada terbentuknya sejumlah lembaga baru yang bersentuhan langsung dengan fungsi legislasi, seperti kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar kedua di lembaga Legislatif. Meskipun Pasal 20A Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR, namun Pasal 22D Ayat (1) dan (2) memberikan kesempatan kepada DPD terlibat dalam proses legislasi yaitu untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu. Sebagai bagian dari lembaga legislasi, hak legislasi DPD begitu terbatas dan sangat tergantung kepada DPR

Dengan demikian, kata Jimly Asshiddiqie,³⁵ jelas bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai "co-legislator" disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sifat tugasnya hanya menunjang terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat dari pada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legislasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara memadai oleh kualitas kewenangan sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Seringkali dipahami, bahwa fungsi legislasi hanya terkait dengan fungsi pembuatan undang-undang dalam pengertian yang sempit, karena itu yang biasa dipahami sebagian

³⁴ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran --- op cit*, hlm 7

³⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, UI Pres, Jakarta, hlm 13.

lembaga legislatif berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 pasca reformasi hanya DPR dan DPD saja. Bahkan, banyak pula tokoh-tokoh politik kita yang memahaminya lebih sempit lagi, yaitu bahwa lembaga yang mempunyai kewenangan langsung di bidang pembuatan undang-undang itu hanya DPR, sedangkan DPD hanya berfungsi sebagai ”*advisory council*” terhadap fungsi DPR.³⁶ Menurut Muhamad Wisian Arif³⁷ DPR berasal dari suara rakyat dalam pemilu, dengan inisiatif pencalonan dari partai peserta pemilu, sehingga DPR adalah lembaga perwakilan politik; sedangkan DPD adalah hasil suara rakyat melalui pemilu dengan calon pesertanya adalah perseorangan, berasal dari provinsi masing-masing. DPD adalah lembaga perwakilan ke-Daerah-an.

Menjaga keutuhan Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika tidak semudah membalikkan telapak tangan perlu membangun saling rasa saling percaya, juga membangun kelembagaan atau yang diistilahkan dengan rasionalistik politik untuk menghasilkan institusi politik yang berkualitas dan efektif. Karena itu baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama sama mengemban dan melaksanakan amanat mewujudkan kepentingan nasional yaitu mensejahterakan rakyat dengan menfungsikan DPD sebagai lembaga legislatif yang efektif yang menjalankan mekanisme *checks and balances* antara DPD dan DPR sesuai dengan ketentuan UUD Negara R I Tahun 1945.

Keselarasan kewenangan merupakan hal penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada kedua kamar dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakili. Fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem *checs and balances* intraparlemen, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Kehadiran DPD untuk ikut mengurangi permasalahan dan memberikan jalan keluar serta mendorong kemajuan daerah.

³⁶ *Ibid*, hlm 12.

³⁷ Muhammad Wisian Arif, *Optimalisasi DPR dan DPD, fungsi Legislasi, dan Dana Aspirasi* (Tajuk Ide-25Trilogi 1/3, <http://politik.kompasiana.com/2010/09/14/optimalisasi-dpr-dpr-dandpd-fu>. hlm.1 diakses tgl 20 Desember 2011,pk 4:24 AM.

Jimly Assidiqie, mengatakan bahwa keberadaan DPD hanyalah bersifat suplemen (pelengkap), sekedar embel-embel yang tidak terlalu penting keberadaannya.³⁸ Akan tetapi, berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 yang berlaku sekarang, keputusan-keputusan DPD sama sekali tidak menentukan dalam proses pembentukan undang-undang itu. Fungsi DPD hanya bersifat *advisoris* terhadap DPR.³⁹ Untuk itu kata Siti Zuhro⁴⁰ DPD sangat mengharapkan dukungan publik dan kekuatan politik yang ada dalam mendorong penguatan lembaga DPD. DPD memerlukan payung hukum untuk memperjelas jenis kelaminnya dan untuk melaksanakan fungsi dan perannya secara maksimal. Apa artinya kata representasi kalau tidak bisa di konkretkan, baik secara institusi maupun individu, DPD akan menanggung beban politik yang luar biasa bila terus menerus tidak mampu membuktikan fungsinya sebagai badan legislatif yang berkewajiban mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam bentuk legislasi. Sebagai perwakilan wilayah atau menyambung lidah rakyat daerah. DPD hadir untuk menjaga keragaman daerah agar karakteristik dan kekhasan yang dimiliki masing-masing daerah tetap menjadi kekayaan Indonesia.

Dengan kewenangan DPD yang demikian dirasa sangat sempit baik oleh DPD sendiri maupun oleh rakyat, sehingga muncul keinginan untuk memperluas dan meningkatkan kewenangan tersebut. Survei yang diadakan LSI misalnya menunjukkan besarnya keinginan untuk memberi penguatan kewenangan bagi DPD. Temuan survei tersebut menunjukkan, ternyata mayoritas responden (65 persen) setuju atau sangat setuju jika dilakukan amandemen lagi terhadap UUD 1945 untuk keperluan meningkatkan kewenangan DPD-RI, khusus berkaitan dengan penanganan aspirasi daerah.⁴¹

³⁸ Jimly Assiddiqie, *Tata Urutan Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober 2000, hlm 32.

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, *op cit*, hlm 11.

⁴¹ Dian Bakti Setiawan, *op cit*, hlm 3.

Mayoritas responden yang disurvei berharap atau sangat berharap agar DPD-RI memiliki kewenangan lebih banyak dan lebih luas. “Mereka berharap atau sangat berharap agar DPD RI ikut serta memutuskan Undang-Undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah mencapai 78 persen dan DPD RI dapat menindaklanjuti hasil pengawasan terhadap pemerintah sebesar 74 persen.⁴² Dikatakan sebanyak 70 persen responden berharap atau sangat berharap bahwa DPD RI bisa bersama-sama dengan DPR RI membuat UU. Sementara itu sebanyak 71 persen berharap atau sangat berharap DPD RI bisa bersama-sama DPR RI memberikan persetujuan RAPBN. Mereka yang tinggal di luar Jawa lebih besar proporsinya yang menginginkan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945.⁴³

Bagi anggota DPD kata Jimly Asshidiqie⁴⁴ kewenangan-kewenangan yang dirumuskan diatas tentu kurang memadai. Apalagi dalam pengalaman selama lima tahun DPD periode 2004-2009, telah ternyata bahwa keberadaan lembaga DPD ini terasa kurang banyak gunanya dalam dinamika sistem ketatanegaraan dalam kenyataan praktik. Karena itulah muncul aspirasi untuk mengadakan (i) Perubahan Kelima UUD 1945, dan/atau setidaknya (ii) Perubahan undang-undang tentang Susduk yang dapat memperkuat kedudukan dan peranan DPD dalam praktek. Namun demikian ide ini kandas, dikarenakan tidak berhasil menyakinkan para anggota DPR untuk berbagi peranan dengan DPD dalam setiap pembentukan undang-undang.

Berdasarkan perumusan sebagaimana telah dikemukakan diatas, saat ini terdapat perbedaan tafsir mengenai kelahiran DPD ini: Kelahiran DPD ini sebenarnya mendapat **kontroversial dalam masyarakat**. Karena ketika sebagian orang setuju maka tidak sedikit pula yang tidak setuju. **Golongan yang setuju dengan penerapan sistem bicameral** menilai bahwa sistem ini tepat untuk menciptakan mekanisme *checs and balances*, juga mengingat

⁴² *Ibid.*

⁴³ Hasanudin Aco, *kewenangan dpd-ri-perlu ditingkatkan*, <http://www.tribunnews.com/2012/02/26/>, diakses tanggal 26 Februari 2013, hlm 2.

⁴⁴ *Ibid.*

otonomi daerah yang luas membutuhkan wadah yang benar-benar dapat memperjuangkan aspirasi daerah. Selain itu juga melihat latar belakang sejarah, selama ini keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat cenderung sentralistik atau hegemonik dan menimbulkan ketidakpuasan daerah, maka diperlukan lembaga perwakilan yang bisa mengimbangi hal tersebut. **Bagi golongan yang kontra**, menilai penerapan sistem *bicameral* akan mendorong negara kesatuan Republik Indonesia ke arah federalistik.⁴⁵

Kuatnya tuntutan peningkatan fungsi DPD patut ditindaklanjuti mengingat besarnya harapan daerah agar DPD dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam memperjuangkan berbagai permasalahan otonomi daerah yang saat ini belum diakomodasi oleh DPR dan pemerintah pusat.

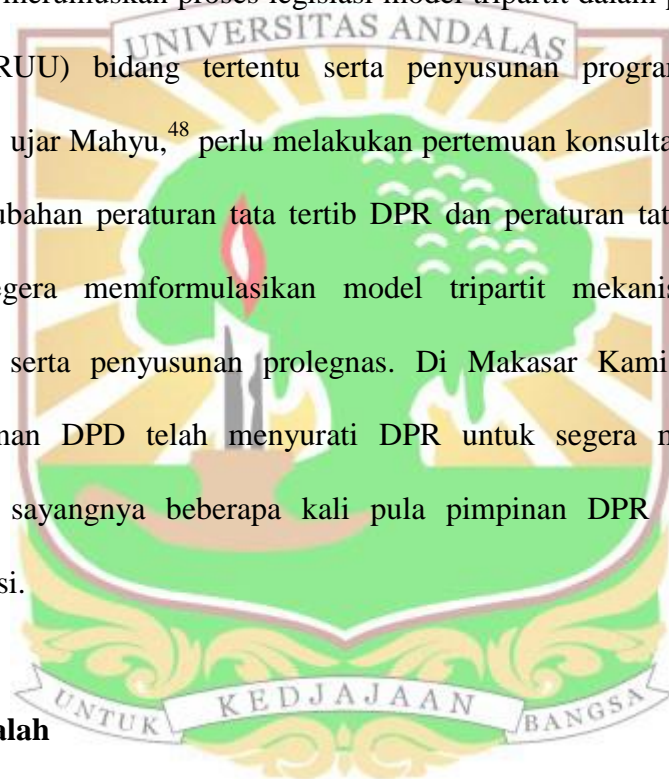
DPD sendiri telah melakukan berbagai langkah-langkah untuk memperkuat kewenangan mereka, antara lain dengan melakukan koordinasi dengan DPR dalam berbagai bentuk. Namun hal inipun ternyata belum menunjukkan hasil yang memadai. Akibatnya DPD berusaha melalui uji konstiusional terhadap UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Melalui pengujian Undang-Undang ini diharapkan Mahkamah Konstitusi memberi tafsiran terhadap frasa “dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-Undang” sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

Akhirnya pada tanggal 27 Maret 2013, menjadi hari bersejarah bagi Sistem Ketatanegaraan Indonesia, khususnya bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada hari tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) telah secara resmi membacakan putusannya No. 92/PUU-X/2012 terkait dengan perkara pengujian UU No. 27 tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan mengabulkan permohonan DPD. Dari putusan tersebut

⁴⁵ Ginandjar Kartasasmita, *op cit.* hlm 6

lahirlah sebuah kejelasan mengenai fungsi dan kewenangan DPD dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan daerah, sebagai tercantum dalam ketentuan Pasal 22D ayat 1 dan ayat (2) juncto Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945).⁴⁶

Namun Wahyu Darma mengatakan, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI tidak bisa mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait kewenangan legislasi DPD secara sendiri. Untuk mengimplementasikan putusan MK, DPD RI membutuhkan DPR dan Presiden untuk merumuskan proses legislasi model tripartit dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) bidang tertentu serta penyusunan program legislasi nasional (prolegnas)⁴⁷ DPD, ujar Mahyu,⁴⁸ perlu melakukan pertemuan konsultasi dengan DPR untuk menyelaraskan perubahan peraturan tata tertib DPR dan peraturan tata tertib DPD. Ketika lembaga harus segera memformulasikan model tripartit mekanisme pengajuan dan pembahasan RUU serta penyusunan prolegnas. Di Makasar Kamis 29/8/2013, Mahyu mengatakan pimpinan DPD telah menyurati DPR untuk segera menggelar pertemuan konsultasi, namun sayangnya beberapa kali pula pimpinan DPR membatalkan jadwal pertemuan konsultasi.



B. Rumusan Masalah

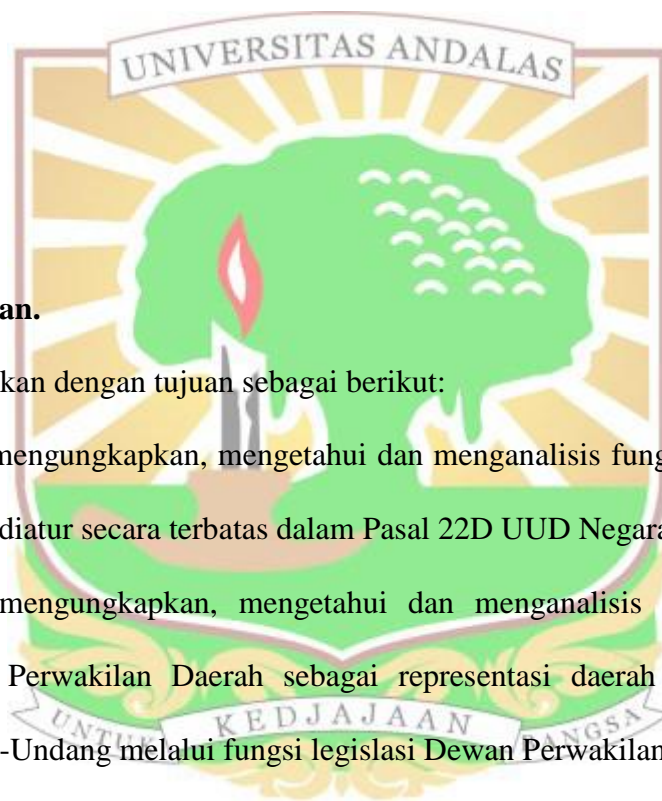
Berdasarkan uraian diatas penulis mengambil fokus kajian pada fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan undang-undang. Sehubungan dengan itu perumusan masalah yang menarik untuk diangkat dan akan dicarikan jawabannya dalam penelitian adalah:

⁴⁶ Denty Eka Widi Pratiwi, *Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012*, <http://hukum.kompasiana.com/2013/04/16/anotasi-putusan-mahkamah-k>, diakses tgl 26/9/2013 jam 12:12PN. hlm 1

⁴⁷ Mahyu Darma, *DPD Butuh Presiden dan DPR untuk Implementasikan Putusan MK*, ROL (Republika Online, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/08/29/ms9rka-dpd>, diakses tgl 26/9/2013, jam 11:54, hlm 1.

⁴⁸ *Ibid.*

1. Mengapa fungsi Dewan Perwakilan Daerah diatur secara terbatas dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945?
2. Bagaimana Implikasi pengaturan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan Undang-Undang melalui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah?
3. Bagaimanakah pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah kedepan untuk Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang?



C. Tujuan Penelitian.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengungkapkan, mengetahui dan menganalisis fungsi Dewan Perwakilan Daerah diatur secara terbatas dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945.
2. Untuk mengungkapkan, mengetahui dan menganalisis Implikasi pengaturan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan Undang-Undang melalui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah.
3. Untuk mengungkapkan, mengetahui dan menganalisis pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah kedepan untuk Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang.

D. Manfaat Penelitian.

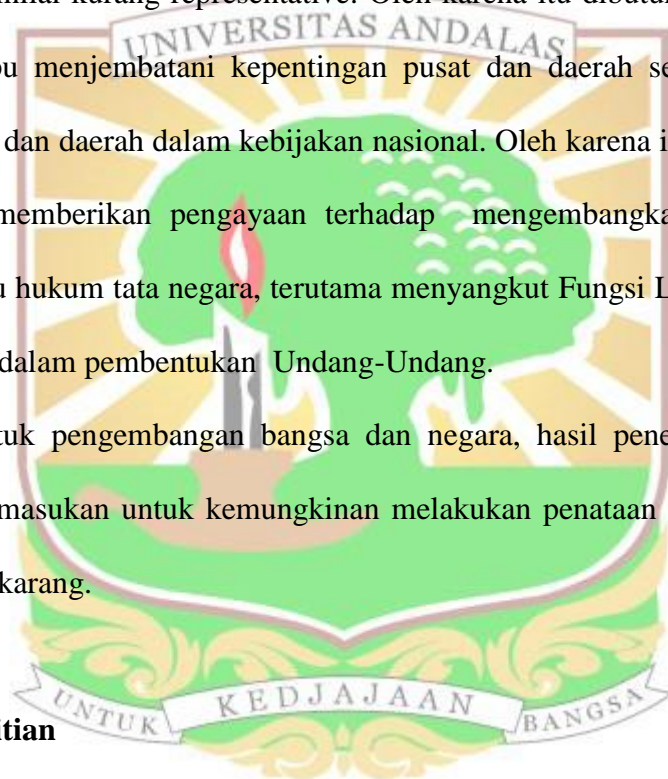
Secara umum, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan dan pembangunan bangsa dan negara. Manfaat untuk ilmu pengetahuan, penelitian ini

diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya politik hukum dan atau dinamika politik di Indonesia. Apalagi, sampai sejauh ini yang sepengetuan penulis belum ada kajian yang secara spesifik membahas fungsi legislasi DPD sebagai refresentasi daerah dalam pembentukan undang-undang. Padahal, sepanjang perkembangan sejarah ketatanegaraan, Indonesia MPR selain terdiri dari anggota DPR juga utusan Daerah dan Golongan yang selama ini diwarnai mayoritas oleh person yang diangkat, baik yang berasal dari unsur utusan-utusan daerah maupun dari utusan golongan. Akan tetapi utusan daerah ini dinilai kurang representative. Oleh karena itu dibutuhkan adanya lembaga negara yang mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah serta memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengayaan terhadap mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khusus ilmu hukum tata negara, terutama menyangkut Fungsi Legislasi DPD sebagai representasi daerah dalam pembentukan Undang-Undang.

Manfaat untuk pengembangan bangsa dan negara, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk kemungkinan melakukan penataan ulang fungsi legislasi DPD untuk masa sekarang.

E. Keaslian Penelitian

Sepanjang penelusuran penulis, terdapat beberapa penelitian yang terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), namun penelitian tersebut menurut hemat penulis belum ada satupun yang secara khusus membahas terhadap Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Refresentasi Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang. Penelitian-penelitian tersebut adalah :



Pertama, Disertasi pada program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Patimura atas nama Salmon E.M. Nirahua,⁴⁹ judul, “ Kedudukan dan Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia“. Dalam penelitian tersebut Salmon mengangkat permasalahan (1) Apakah kedudukan DPD sesuai dengan gagasan pembentuk DPD berdasarkan sistem perwakilan bikameral. (2) Apakah kewenangan konstitusional DPD sinkron dengan kedudukan DPD sebagai lembaga negara?

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, maka metode penelitian yang dipakai adalah penelitian normatif dengan analisis diskriptif kualitatif. Berdasarkan permasalahan tersebut dan dilakukan penelitian penulis menyimpulkan, dalam hubungannya dengan DPR dan MPR , kedudukan DPD sebagai diatur dalam UUD 1945 tidak sesuai dengan gagasan pembentuk DPD. Reformasi struktur ketatanegaraan Indonesia menuju sistem perwakilan bikameral yang kuat (Strong bicameralism) tidak terwujud dalam UUD 1945.

Kedua Disertasi A. Rosyid Al Atok,⁵⁰ dengan judul ‘Saling Mengimbangi Saling Kontrol Antara DPR, dan DPD, dan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang“. Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Dengan Rumusan masalah sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 hanya mengatur tentang pembentuk UU dalam beberapa pasal yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislasi dengan persetujuan DPR. Setelah perubahan UUD 1945, dalam pembentukan UU, selain melibatkan DPR dan Presiden juga melibatkan DPD disertai mekanisme *checks and balances* dengan menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislasi.

Penelitian yang dilakukan Rasyid merupakan penelitian hukum normatif. Hasil penelitian merumuskan bahwa, kewenangan DPD dalam pembentukan UU amat terbatas sehingga tidak cukup memadai untuk disebut sebagai lembaga pembentuk UU. DPD sebagai

⁴⁹ Salmon E.M. Nirahua, *Kedudukan dan Kewenangan DPD dalam system Ketatanegaraan Indonesia*, <http://prasetya.ub.ac.id/berita/Disertasi>, diakses tgl 16/2/2013.pk 12:54.

⁵⁰ A.Rosyid Al Atok, *Saling Mengimbangi dan Saling Kontrol Antara DPR, DPD, Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang*, <http://prasetya.ub.ac.id/berita/Disertasi>, diakses tgl 16/2/2013.pk 12:54.

kamar kedua tidak mempunyai kewenangan yang cukup memadai untuk bisa mengontrol proses legislasi di DPR, tetapi sebaliknya DPR mempunyai kewenangan mengontrol secara penuh usulan RUU dan pertimbangan DPD terhadap RUU tentang yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian sistem parlemen setelah Perubahan UUD belum dapat dikatakan sebagai bikameral.

Dalam penelitian, Rasyid juga menemukan bahwa dalam proses pembentukan UU, tidak terjadi proses *double checks* antara DPR dan DPD, sehingga tidak terdapat proses saling mengimbangi dan saling kontrol antara keduanya. Kedudukan DPD hanya disetarakan dengan alat perlengkapan DPR yang difungsikan sebagai badan pertimbangan dalam pembentukan UU. Hal ini tentu tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam Sidang Tahunan MPR 2001 sehingga menghasilkan DPD yang lemah.

Ketiga, Hasil penelitian Mahmuzar⁵¹ pada Program Doktor ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta tahun 2013. Judul disertasi: “Implikasi Keterbatasan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Kepentingan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009 di bidang legislasi, Pengawasan dan Anggaran“. Adapun permasalahan yang dibahas disini adalah (1) Bagaimana implikasi keterbatasan fungsi DPD terhadap kepentingan daerah dalam NKRI?. (2) Apakah dengan keterbatasan fungsi yang diberikan UUD 1945 kepada DPD, keberadaan DPD masih relevan untuk dipertahankan dalam sistem perwakilan di NKRI?. (3) Bagaimana upaya dan implikasi peningkatan fungsi DPD dalam menciptakan Parlemen bikameral dalam NKRI.

⁵¹ Mahmuzar, 2013. *Implikasi Keterbatasan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Kepentingan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Studi Kinerja DPD Periode 2004-2009 di bidang legislasi, Pengawasan dan Anggaran*, disertasi pada Program Doktor ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Metode penelitian yang dipakai adalah penelitian hukum normatif. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh kesimpulan; (1) keterbatasan fungsi DPD, baik dibidang legislasi, pengawasan maupun anggaran dalam sistem perwakilan Indonesia membuat kepentingan daerah dalam NKRI dapat diabaikan pemerintah. Ini dapat dilihat dari 196 keputusan DPD Periode 2004-2009 yang disampaikan kepada DPR dan pemerintah, yang semuanya berkaitan dengan kepentingan daerah dalam NKRI hanya satu yang ditindak-lanjuti dan menjadi keputusan politik yakni: pertimbangan DPD tentang RUU sumber daya perikanan. Di samping itu dapat pula dilihat dalam kasus; (a), dana bagi hasil minyak dan gas bumi yang sebagian besar tidak ditransfer pemerintah ke daerah penghasil, (b), kasus penarikan kembali kewenangan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah di bidang pertanahan dan (c) kasus amputasi peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui revisi UU pemerintahan daerah. (2), Sejarah Indonesia mencatat, pengabaian aspirasi dan kepentingan daerah oleh pemerintah selalu menimbulkan ancaman integrasi bangsa seperti yang pernah dilakukan GAM, Gerakan Papua Merdeka, RMS, PRRI/Parmesra, DI/TII dan lain-lain. Untuk menjaga keutuhan NKRI di masa mendatang, dipandang perlu mempertahankan ekstensi DPD dan memberinya fungsi yang layak seperti yang dimiliki suatu lembaga perwakilan guna menciptakan Parlemen yang *strong bicameralism* terbatas di NKRI karena ditinjau dari bentuk negara, kebijakan otonomi daerah, sejarah ketatanegaraan Indonesia, wawasan nusantara, proses legislasi, sistem pemerintahan, jumlah dan sebaran penduduk, hal itu harus dilakukan. (3), Penguatan fungsi DPD dapat dilakukan dengan cara mengubah pasal UUD 1945 dan UU yang berkaitan dengan DPD secara kelembagaan dalam menjalankan fungsinya sehingga; (a) dapat memperjelas sistem perwakilan yang dianut NKRI, (b), membuat rasa persatuan daerah-daerah yang ada dalam NKRI semakin mantap dan erat; (c), terciptanya *cheks and balances* dalam pembuatan UU; (d), eksistensi DPD dalam forum

MPR semakin kuat; (e) masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden lebih terjaga dan (f), menghemat anggaran negara.

Perbedaan Disertasi ini dengan disertasi yang ditulis oleh Salmon E.M. Nirahua, A. Rosyid Al Atok, dan Mahmuzar terletak pada fokus penelitian. Dalam disertasi ini, fungsi legislasi dijelaskan dengan menitik beratkan kepada Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang. Dalam penelitian ini tidak hanya sekedar menjelaskan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan undang-undang diatur secara terbatas dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945, Implikasi pengaturan DPD sebagai representasi daerah dalam pembentukan Undang-Undang melalui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah, dan pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah kedepan untuk Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang. Kemudian penulis akan melihat kewenangan legislasi setelah dilakukan amandemen/perubahan UUD NRI Tahun 1945 dikaitkan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Untuk menjawab Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang, dilakukan perbandingan dengan beberapa negara seperti lembaga legislasi di Republic (Prancis), Belanda, Inggris, Jepang, Thailand untuk melakukan perbandingan. Dipilih negara-negara ini karena dalam hal fungsi legislasi, ketiga negara tersebut mempunyai karakter masing masing, namun tetap menunjukkan pola yang hampir sama sebagai negara yang mempraktekkan atau menganut sistem pemerintahan presidensil,⁵² yakni (1) membatasi sedemikian rupa keterlibatan eksekutif dalam pembahasan rancangan undang-undang; (2) persetujuan rancangan undang-undang tetap berada dalam domain lembaga legislatif; (3) dengan maksud untuk menjaga mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, konstitusi ketiga negara tersebut memberikan hak kepada presiden untuk menolak

⁵² Saldi Isra, *Pergeseran ----*, *op cit*, hlm 15.

(dalam bentuk veto) rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga legislatif; dan (4) memberikan kesempatan bagi lembaga legislatif untuk menolak hak veto (*veto override*) presiden dengan persyaratan persentase atau dukungan suara tertentu yang harus dicapai oleh lembaga legislatif.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual.

I. Kerangka Teoritis.

a. Teori Negara Kesatuan

Menurut E.Utrecht,⁵³ negara kesatuan (*unitary state*) adalah suatu negara yang tidak terdiri dari beberapa daerah yang berstatus sebagai negara bagian (*deelstate*) dengan UUD sendiri, dengan kepala negara sendiri dan menteri-menteri sendiri serta merdeka dan berdaulat. Sedangkan menurut Fred Isjwara,⁵⁴ negara kesatuan (*unitary state*) adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif pusat. Lebih lanjut beliau mengatakan, negara kesatuan adalah bentuk negara paling kokoh jika dibandingkan dengan negara federal dan negara konfederasi karena dalam negara kesatuan (*unitary state*) terdapat persatuan (*union*) sekaligus kesatuan (*unity*).

Astim Riyanto⁵⁵ mengatakan persatuan (*union*) merupakan syarat utama dalam membentuk negara kesatuan (*unitary state*) terutama bagi negara kesatuan yang pada awal terbentuknya bukan berasal dari satu kesatuan politik. Rasa ingin bersatu (*union*) pada kalangan masyarakat yang ingin membentuk negara kesatuan (*unitary state*) tersebut lahir karena adanya perasaan nasional yang dilatar belakangi oleh berbagai macam faktor, misalnya persatuan bangsa, suku, etnik, golongan, kebudayaan, agama dan perasaan senasib

⁵³ E.Utrecht, 1983, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Icthiar Baru bekerjasama dengan Sinar Harapan, Jakarta, hlm 342.

⁵⁴ Fred Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, hlm 187-188.

⁵⁵ Astim Riyanto, 2006, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana Unpad, Bandung, hlm 65.

sepenanggungan seperti yang dialami bangsa Indonesia dalam membentuk NKRI. Rasa persatuan yang ada pada masyarakat tersebut, kemudian melahirkan rasa ingin menjadi satu; yakni satu tanah air, satu bangsa, satu pemerintahan, satu ekonomi, satu hukum dan lain sebagainya. Rasa ingin menjadi satu tersebut kemudian terwujud menjadi satu kesatuan melalui proses integrasi oleh C.F. Strong disebut *absorption* atau penyerapan.⁵⁶ Melalui proses integrasi tersebut, kemudian terbentuk negara kesatuan, sehingga terwujud kesatuan wilayah, kesatuan politik, kesatuan ekonomi, kesatuan masyarakat, budaya, hukum dan lain-lain yang membentuk jati dari negara kesatuan bersangkutan.

Oleh karena negara kesatuan merupakan negara bersusun tunggal, maka pada negara kesatuan yang hakiki hanya terdapat satu pemerintahan saja yakni pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan penuh dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.⁵⁷ Konsekuensi logis dari satu pemerintahan maka pada negara bersusun kesatuan, semua kebijakan yang berkaitan dengan masalah kenegaraan serta melaksanakannya, baik dipusat pemerintahan maupun di daerah administrasi atau swatantra dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat berdasarkan asas sentralisasi dan asas dokonsentrasi. Asas sentralisasi adalah asas yang menghendaki segala kekuasaan serta urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat. Sedangkan asas dekonsentrasi adalah asas yang menghendaki segala kekuasaan dan urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah-daerah administratif.⁵⁸

Namun, dalam perkembangannya karena luasnya suatu wilayah, semakin kompleksnya urusan pemerintahan dari waktu ke waktu, bertambahnya jumlah penduduk dan etnis, mengharuskan pemerintah pusat membagi negara kesatuan menjadi beberapa daerah

⁵⁶ C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitutions : an Introduction To The Comparative Study Of Their History And Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, hlm 79.

⁵⁷ Soehino, 2008, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 224.

⁵⁸ *Ibid.*

otonom dan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut berdasarkan desentralisasi. Asas desentralisasi adalah asas yang menghendaki pelaksanaan urusan rumah tangga daerah otonom dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom berdasarkan kepada kemampuan daerah otonom yang bersangkutan.⁵⁹ Jika daerah otonom tidak mampu melaksanakan urusan rumah tangganya maka urusan itu dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Dengan demikian terlihat ada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) dan ada pula negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi (*unitary state by centralization*) sebagaimana disebutkan diatas adalah negara kesatuan yang pemerintah pusatnya tetap mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra (otonom). Oleh karena itu, kata Mahmuzar⁶⁰ sistem perwakilan yang cocok untuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi ini adalah sistem perwakilan unicameral karena semua anggota parlemen unicameral pada negara bersusunan kesatuan merupakan perwakilan politik seluruh rakyat negara kesatuan, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat secara nasional yang mesti dijalankan pemerintahan nasional, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra.

Selanjutnya, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) adalah negara kesatuan yang melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom berdasarkan kemampuan daerah otonom bersangkutan,⁶¹ sehingga urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut menjadi urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah otonom. Pelimpahan sebagian urusan

⁵⁹ *Ibid*, hlm 225.

⁶⁰ Mahmuzar, *op cit*, hlm 35.

⁶¹ C.S.T. Kansil dan Christin S.T. Cansil, 2007, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 135.

pemerintahan tersebut harus disertai dengan pelimpahan atau pengalokasian anggaran dan sumber daya yang cukup untuk melaksanakannya, yang kemudian dapat disebut dengan kepentingan (hak) daerah karena sudah diserahkan kepada daerah dan menjadi tanggung jawab daerah berdasarkan UU.

Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah kepada daerah otonom yang satu dengan daerah yang lain bisa sama dan bisa pula berbeda, tergantung kepada kemampuan, karakteristik dan kekhasan daerah masing-masing yang semuanya itu harus dilakukan melalui UU yang dibuat oleh legislatif pusat. Oleh karena itu, negara kesatuan dengan desentralisasi ini dapat memilih salah satu dari dua model sistem perwakilan yang ada yakni sistem perwakilan unicameral atau bicameral. Menurut Mahmuzar⁶² jika negara kesatuan dengan sistem desentralisasi ingin memberikan ruang tersendiri kepada daerah otonom untuk menyampaikan aspirasinya maka negara kesatuan tersebut lebih baik memilih sistem perwakilan *bicameral* karena dalam sistem perwakilan *bicameral* tersedia ruang (kamar ke 2) bagi perwakilan daerah otonom untuk duduk dilembaga perwakilan nasional yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah otonom di tingkat nasional, di samping kepentingan politik semua rakyat negara kesatuan yang diperjuangkan oleh kamar pertama lembaga perwakilan.

Perwakilan daerah otonom yang duduk di kamar ke 2 lembaga perwakilan bicameral tersebut, secara kolektif akan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan bersama daerah otonom yakni semua urusan pemerintahan, alokasi anggaran dan sumber daya yang menjadi hak dan tanggung jawab pemerintah daerah otonom. Sebaliknya, mereka tidak akan mau atau paling tidak, tidak akan satu suara dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah tertentu jika tidak semua daerah otonom mempunyai kepentingan terhadap hal itu.

⁶² Mahmuzar, *op cit*, hlm 36.

Mengenai Daerah otonom ini Josef Riwu Kaho⁶³ menyatakan sehari sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia PPKI (Penitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menetapkan UUD NRI 1945, untuk itu dibentuk Panitia Kecil yang ditugaskan untuk mengurus hal-hal yang perlu segera diselesaikan, menakup empat masalah penting, yaitu: a. Urusan rakyat; b. Hal pemerintah Daerah; c. Pimpinan kepolisian; dan d. Tentera kebangsaan.

Dengan diusulkannya masalah pemerintahan Daerah sebagai salah satu masalah penting yang harus segera diselesaikan dan juga dengan memperhatikan bahwa salah satu pasal dalam UUD NRI 1945, yakni Pasal 18 mengatur tentang pemerintahan di daerah, maka nampak dengan jelas kuatnya *political will* para pendiri negara Indonesia untuk memberikan tempat yang terhormat dan penting bagi Daerah-daerah dalam sistem politik nasional.

Republik Indonesia adalah negara kesatuan sebagaimana disebut dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Bentuk negara kesatuan ini tidak boleh diubah berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 hasil perubahan.⁶⁴ Kalau diperhatikan klasifikasi negara kesatuan NKRI (saat ini) merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) karena berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten / atau kota tersebut berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi (seluas-luasnya) dan asas tugas pembantuan yakni;⁶⁵ semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁶⁶ Di samping itu, negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa seperti Daerah

⁶³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 27.

⁶⁴ Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 menyebutkan, khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan

⁶⁵ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

⁶⁶ Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945.

Istimewa Yogyakarta, Nangru Aceh Darussalam dan lain-lain serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.⁶⁷

Ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945, diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 kemudian diganti dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Apabila mendasarkan pada Undang-Undang No 32 Tahun 2004, pemberian otonomi yang luas kepada daerah memungkinkan posisi yang kuat kepada daerah dalam mengaktualisasikan isi otonomi daerah sebagaimana yang dikehendaki. Dengan kata lain, daerah diberikan kewenangan untuk menentukan isi otonominya sendiri. Dengan segala harapan dan semangat untuk melaksanakan otonomi secara luas, nyata terhadap pembenahan berbagai aspek pembangunan daerah perlu terus dilaksanakan.⁶⁸

Maka yang mendasari Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁹ Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saying dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilakukan berdasarkan prinsip Negara kesatuan. Dalam Negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan Negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu,

⁶⁷ Pasal 18 B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945.

⁶⁸ Hari Sabarno, 2008, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah & Memadu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, , 34-35.

⁶⁹ Pasal 1 Ayat 2.

seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada Negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat local yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan local dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.⁷⁰

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.⁷¹ Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, dan Urusan pemerintahan umum adalah urusan yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

⁷⁰ Penjelasan Umum UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷¹ Pasal 5 Ayat 4.

b. Teori Pemisahan Kekuasaan

Immanuel Kant⁷² menyatakan manusia merupakan makhluk berakal dan berkehendak bebas. Negara bertugas menegakkan hak-hak dan kebebasan warganya. Kemakmuran dan kebahagiaan rakyat merupakan tujuan negara dan hukum. Oleh karena itu, hak-hak dasar manusia tidak boleh dilanggar oleh penguasa. Bahkan pelaksanaan hak-hak dasar itu tidak boleh dihalangi oleh negara. Untuk tujuan itu, harus ada pemisahan kekuasaan atas eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Karena perlindungan hak-hak rakyat itu begitu penting, Kant menempatkan lembaga legislasi dan produk-produknya sebagai proses negara republik. Yudikatif hanya bertugas menjalankan saja apa yang terumus dalam undang-undang. Asas utama disini adalah “UU tidak dapat diganggu gugat“, atau dalam rumusan Kant, *la bouche de lalois* (hakim merupakan mulut undang-undang). Tugas hakim hanyalah menerapkan UU yang dibuat oleh lembaga legislasi, bahkan hakim harus menuruti saja secara harfiah apa kata undang-undang.⁷³

Julius Stahl⁷⁴ menyatakan, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropah Kontinental. Hadirnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Misalnya dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan. Karena itu, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari

⁷² Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Binacipta, Bandung, hlm 60-61.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki (raja absolut).

Berhubung dengan pembatasan kekuasaan itu, Miriam Budiardjo⁷⁵ dalam buku “Dasar-dasar Ilmu Politik“ membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke⁷⁶ seorang ahli tatanegara Inggris dalam buku “*Two Treatises on Civil Government*“, terbitan pertama kali tahun 1690, pada Bab XII dengan judul: *Of The Legislative, Executive and Federative Power of the Commonwealth*“. Dalam buku tersebut John Locke memisahkan kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang; eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan mengenai hubungan antara kedua kekuasaan itu ia menyimpulkan bahwa kekuasaan legislatif dan eksekutif itu harus dipisahkan.

Disamping kedua kekuasaan itu, menurut John Locke dalam setiap negara terdapat pula kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

⁷⁵ Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 138.

⁷⁶ Ismail Suny, 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, hlm 1-2. Juga dalam Lili Rasjidi & B. Arief Sidharta, 1989, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung, hlm 182,

Kekuasaan yang ketiga ini disebutnya “federatif”.⁷⁷ John Locke menyatakan lebih lanjut kekuasaan penguasa yang diberikan lewat kontrak sosial, dengan sendirinya tidak mungkin bersifat mutlak. Kalau begitu, adanya kekuasaan tersebut justru untuk melindungi hak-hak kodrat dimaksud dari bahaya-bahaya yang mungkin mengancam, baik yang datang dari dalam maupun dari luar.⁷⁸

Bagaimana memastikan bahwa hukum yang dibuat itu memang diarahkan pada perlindungan hak-hak dasar? Rakyat sendirilah yang harus menjadi pembuat hukum. Lewat lembaga legislasi, rakyat berhak menentukan warna dan isi sebuah aturan. Hak rakyat menyusun undang-undang bersifat primer, asli dan tidak bisa dicabut. Karena itu, Locke menempatkan kekuasaan legislasi sebagai inti dalam kehidupan politik. Ia berada di atas kekuasaan-kekuasaan lain. Kekuasaan pengadilan maupun hukum kebiasaan yang dalam tradisi Inggris menempati posisi sentral dan utama, menurut Locke harus juga berada dibawah kekuasaan legislasi.

John Locke⁷⁹ membicarakan lebih lanjut tentang “Pemisahan kekuasaan” (*Separation of Powers*). Ia membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan dan pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya 3 bagian: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.

Kemudian, dengan diilhami oleh pembagian John Locke itu, Baron de Montesquieu dalam hasil kerjanya “*L’Esprit des Lois*” menulis dalam Bab VI tentang Konstitusi Inggris. Antara lain ia menyebutkan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat 3 jenis kekuasaan dan

⁷⁷ Ismail Suny, *ibid*, hlm 2.

⁷⁸ Bernard L Tanya dkk, 2004, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV Kita, Surabaya, hlm, 60-61.

⁷⁹ *Ibid*, hlm 3-4

ia memperincinya dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnya kekuasaan yang ditentukan kepadanya masing-masing. Menurutny suatu sistem dimana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas maupun mengenai alat perlengkapan yang melakukannya.⁸⁰

Berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim Montesquieu mengetahui, bahwa kekuasaan eksekutif adalah berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut oleh John Locke “federatif” dimasukkannya dalam kekuasaan eksekutif.⁸¹

Pandangan tentang pemisahan kekuasaan ini semakin diperkuat oleh pemikiran Baron de Montesquieu⁸² lewat konsepnya *Trias Politica*. Pengertian dasar *Trias Politica* adalah pengawasan (*check and balances*) dari suatu cabang pada cabang yang lain. Bagi Montesquieu *Trias Politica* merupakan mekanisme yang dapat menjamin terwujudnya kehendak rakyat dalam sebuah masyarakat yang mempunyai pemerintah. Perwujudan dari konsep *Trias Politica* Montesquieu⁸³ adalah adanya pembagian kekuasaan negara ke dalam fungsi legislasi, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu berpendapat bahwa bila kekuasaan negara itu dipisahkan secara tegas menjadi tiga, kekuasaan perundang-undangan (legislasi), kekuasaan melaksanakan pemerintah (eksekutif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif) masing-masing dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka hal itu akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang.

⁸⁰ Ismail Suny, *op cit*, hlm 79.

⁸¹ *Ibid* .

⁸² *Ibid*, hlm 70-71.

⁸³ *Ibid*.

Menurut Montesquieu, dengan adanya lembaga legislatif, kepentingan rakyat dapat terwakili secara baik. Dalam gagasan *Trias Politica* rakyat diposisikan sebagai pemegang kekuasaan negara. Meski begitu, tidak berarti bahwa Montesquieu menolak kekuasaan kaum aristokrat. Ia tetap mengakui hak-hak politik kaum bangsawan. Dengan demikian, tidak hanya rakyat yang memiliki wakil-wakilnya di parlemen, kaum bangsawan pun memiliki kamar sendiri dalam lembaga tersebut. Begitulah dalam konsep Montesquieu, perlemen memiliki dua kamar, yaitu wakil-wakil rakyat dan kaum bangsawan. Wewenang yang dimiliki pemerintah, selalu berpeluang disalahgunakan. Untuk mencegah itu, kekuasaan negara tidak boleh sentralisasi dan dimonopoli oleh seorang penguasa atau lembaga politik tertentu. Kekuasaan negara perlu dibagi.⁸⁴

Persamaan antara teori yang dikemukakan oleh Locke dan Montesquieu⁸⁵ adalah bahwa kekuasaan negara tidak diperbolehkan hanya dimiliki oleh satu orang atau satu lembaga. Persamaan lainnya tentang adanya kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam negara, yang masing-masing secara umum memiliki kekuasaan membuat UU dan melaksanakan UU. Perbedaan dasar pemikiran keduanya: Locke memasukkan kekuasaan yudikatif kedalam kekuasaan eksekutif sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri. Montesquieu sangat menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberi perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon. Sementara pemikiran Locke sangat dipengaruhi praktik ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tertinggi di lembaga legislatif, yaitu *House of Lord*.

Sedikit berbeda dengan Locke dan Montesquieu, van Volenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat fungsi, yaitu *regeling, bestuur, rechtspraak*; dan *politie*. Pembagian keempat kekuasaan negara itu kemudian dikenal dalam literatur Indonesia dengan

⁸⁴ Saldi Isra, *Pergeseran, op cit*, hlm. 75.

⁸⁵ *Ibid.*

teori “Catur Praja”⁸⁶ Dalam teori itu, yang dimaksud dengan *regeling* adalah kekuasaan negara untuk membentuk aturan. *Bestuur* adalah cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi pemerintahan. Sementara itu, *rechtpraak* merupakan cabang kekuasaan negara yang melaksanakan fungsi peradilan. Yang berbeda dengan teori Locke dan Montesquieu, van Volenhoven memunculkan *politie* sebagai cabang kekuasaan yang berfungsi menjaga ketertiban masyarakat dan bernegara.

Kajian teoritis dalam cabang kekuasaan yang dikemukakan Locke dan Montesquieu, van Volenhoven lebih kepada hubungan antar cabang kekuasaan tersebut, yaitu apakah masing-masing cabang kekuasaan negara tersebut terpisah, atau diantaranya masih punya hubungan untuk saling bekerja sama. Teori Trias Politica Montesquieu yang menyatakan, bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak punya hubungan sama sekali. Dengan pemahaman seperti itu, karena sulit untuk membuktikan ketiga cabang kekuasaan itu betul-betul terpisah satu dengan lainnya, banyak pendapat yang mengatakan bahwa pendapat Montesquieu tidak pernah dipraktikkan secara murni,⁸⁷ atau tidak pernah dilahirkan dalam fakta,⁸⁸ tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Karena itu, Jimly Asshiddiqie menyatakan:

“Konsep Trias Politica yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antara cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*“.⁸⁹

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm.15.

⁸⁷ Kotan Y. Stefanus, 1998, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintah Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm 30.

⁸⁸ Hans Kelsen, 1973, *General Theory Of Law And State*, Russell & Russell, New York, hlm. 51. Juga Raisul Muttaqien (Penerjemah), 2013, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, hlm 382.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 17

Jika disimak secara cermat menurut Saldi Isra,⁹⁰ Montesquieu tidak mengatakan bahwa antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lain. Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Namun secara umum dipahami, Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat diantara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja. Padahal, Montesquieu menghendaki agar fungsi satu cabang kekuasaan negara tidak dilakukan oleh cabang kekuasaan lain atau dirangkap oleh cabang kekuasaan yang lain. Secara ideal, teori pemisahan kekuasaan mestinya dimaknai bahwa dalam menjalankan fungsi atau kewenangannya, cabang kekuasaan negara punya eksklusivitas yang tidak boleh disentuh atau dicampuri oleh cabang kekuasaan yang lain

Setelah mendalami banyak literatur tentang pembatasan kekuasaan negara, Jimly Assiddiqie menilai bawa istilah-istilah pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan (*distribution of power/division of power*) sebenarnya mempunyai arti yang tidak jauh berbeda.⁹¹ Untuk menguatkan penilaian tersebut Jimly Assiddiqie mengutip O.Hood Phillips dan kawan-kawan yang menyatakan, *the question whether the separation of power (i.e. the distribution of power of the various powers of government among different organs)*.⁹² Karena pendapat itu, Assiddiqie menyatakan Hood Phillips mengidentikkan kata *separation of power* dengan *distribution of power*. Oleh karena itu, kedua kata tersebut dapat saja dipertukarkan tempatnya.⁹³ Tidak hanya itu, Peter L. Strauss cenderung mempersamakan *distribution of power* dengan *checks and balances*.⁹⁴

⁹⁰ Saldi Isra, *Pergeseran...*, *op cit*, hlm 77.

⁹¹ Jimly Assiddiqie, *Pengantar...*, *op cit*, hlm 19

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran, op cit*, hlm. 78.

Dalam perkembangannya, teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dikembangkan lebih lanjut sebagaimana terlihat dalam Konstitusi Amerika Serikat, yang dikenal dengan *checks and balances*. James Madison⁹⁵ mengatakan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial tidak diperbolehkan hanya dilaksanakan secara penuh oleh masing-masing lembaga tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa tetap harus ada hubungan dari masing-masing kekuasaan dalam menjalankannya.

c. Teori Fungsi Parlemen dan Teori Lembaga Perwakilan

1. Teori Fungsi Parlemen

Menurut Montesquieu,⁹⁶ lembaga perwakilan rakyat dibentuk untuk membuat UU, atau untuk melihat apakah UU dilaksanakan sebagaimana seharusnya dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan penerimaan keuangan publik. Montesquieu juga mengemukakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat UUD dan UU.

Carl J.Friedrich⁹⁷ membagi dua fungsi perlemen pertama sebagai (*representative assemblies*) dan ke dua sebagai (*deliberative assemblies*).

a. Parliament as Representative Assemblies

Carl J.Friedrich menjelaskan bahwa parlemen hingga saat ini adalah lembaga utama dari pemerintahan perwakilan modern dan sebagai majelis perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya, yang lebih formal dibandingkan politis, karena secara politik, fungsi legislasi banyak dilakukan oleh birokrasi.

b. Parliament as Deliberative Assemblies

⁹⁵ Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral Studi Banding antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 16

⁹⁶ *Ibid*, hlm 18.

⁹⁷ *Ibid*, hlm 18-19.

Perlemen sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan, merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktifitas masyarakat. Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, dan teknik pelaksanaannya dilakukan melalui *speech and debate*, serta *questions and interpellation*.

2. Teori Lembaga Perwakilan

Lembaga perwakilan pada negara demokrasi yang satu berbeda dengan yang lainnya, apalagi antara negara demokrasi kesatuan dengan negara demokrasi federasi, tergantung kepada sejarah, budaya, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan masing-masing negara. Lembaga perwakilan yang lazim pada negara-negara demokrasi modern ada dua macam yakni: perwakilan *unicameral* dan perwakilan *bicameral*.⁹⁸

Perwakilan *unicameral* tidak mengenal adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya DPR (*House of Representatives*) dan senat atau Majelis Tinggi (*Upper House*) dan Majelis Rendah (*Lower House*), akan tetapi hanya terdapat satu badan perwakilan nasional saja yang berfungsi sebagai perwakilan politik seluruh rakyat, sehingga kekuasaan legislasi tertinggi ada pada satu badan perwakilan bersangkutan.⁹⁹ Sistem perwakilan *unicameral* diadopsi oleh negara-negara demokrasi bersusunan kesatuan (yang hakiki) karena sesuai dengan hakikat atau prinsip dasar negara kesatuan yakni: kedaulatannya tidak terbagi dan semua urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat, dijalankan sendiri oleh pemerintah pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Sebaliknya, pada sistem perwakilan *bicameral* terdapat dua badan (kamar) perwakilan yang terpisah. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang

⁹⁸ Bintang R. Siragih, 1991, *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm 41.

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumalan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, hlm 33-34.

bersangkutan, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu yang dikenal dengan istilah *House of Representatives* dan Senat di Amerika, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, *Eerste* Kamar dan *Tweede* Kamar di Belanda.¹⁰⁰ Masing-masing kamar terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama atau setara, baik dibidang legislasi maupun di bidang politik yang dijalankan sendiri-sendiri maupun secara bersamaan.¹⁰¹

Sistem perwakilan *bicameral* diadopsi oleh semua negara bersusunan federasi karena cocok dengan struktur negara yang terdiri dari beberapa negara bagian. Kamar pertama merupakan perwakilan politik semua rakyat federasi, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara-negara bagian yang membentuk federasi. Namun demikian, dalam perkembangannya terdapat beberapa negara yang memiliki lembaga perwakilan bicameral misalnya negara kesatuan Inggris, Prancis, Belanda dan lain-lain karena faktor kebutuhan dan tuntutan dalam rangka untuk mempertahankan persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*) yang terdapat pada negara bersusunan kesatuan bersangkutan.¹⁰²

Sistem perwakilan bikameral ini diklasifikasikan oleh Arend Lijphart menjadi tiga macam yakni bikameralisme kuat (*strong bicameralism*), sedang/cukup kuat (*medium-strength bicameralism*), dan bikameral lemah (*weak bicameralism*).¹⁰³ Struktur parlemen *bicameral* dikatakan *strong bicameralism* oleh Arend Lijphart apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*. Kamar parlemen *bicameral* dikatakan simetris dan *congruence* apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuasaan

¹⁰⁰ Sri Soemantri, 2003, *Susunan dan Kedudukan DPD*, Makalah dalam seminar, “Kedudukan dan Peran DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, dilaksanakan Sekjen MPR RI dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003, hlm 2.

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Pergumalan... op cit*, hlm 37.

¹⁰² *Ibid*

¹⁰³ Mahmuzar, *op cit*, hlm 49.

konstitusional setara atau memiliki sedikit perbedaan kekuasaan¹⁰⁴ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat¹⁰⁵ melalui pemilu. Selanjutnya, struktur perlemen *bicameral* dikatakan *medium-strength bicameralism* apabila parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan *incongruence*. Sedangkan struktur perlemen *bicameral* dikatakan *weak bicameralism* apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik asimetris dan *congruence* atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki kamar pertama.

Berbeda dengan Arend Lijphart berdasarkan kewenangan pembentuk UU, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan *bicameral* menjadi *perfect bicameralism*, *strong bicameralism*, dan *weak bicameralism*.¹⁰⁶ Jika kewenangan kamar pertama dan kedua setara atau sama dalam pembentukan UU maka disebut *perfect bicameralism*, jika hampir setara disebut *strong bicameralism*. Sebaliknya, jika tidak setara maka disebut *weak bicameralism*.¹⁰⁷

Sistem perwakilan *unicameral* maupun sistem perwakilan *bicameral* ini mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan. Kelebihan sistem perwakilan *unicameral* menurut Edi Purnomo yakni: **pertama** lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. **Kedua**, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. **Ketiga**, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara kedua kamar dalam sistem perwakilan *bicameral*.¹⁰⁸ **Keempat**, dapat meloloskan UU dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. **Kelima**,

¹⁰⁴ *Ibid*

¹⁰⁵ *Ibid*.

¹⁰⁶ Mahmuzar, *op cit* , hlm 50.

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ Edy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingan dengan Negara-Negara Lain, Nusa Media dan Imagine Press, Bandung, hlm 83.

tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. **Keenam**, jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameral* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. **Ketujuh**, Karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit.¹⁰⁹ Sedangkan kelemahannya yakni: **pertama**, memberi peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggotanya mudah dipengaruhi oleh fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat.¹¹⁰ **Kedua**, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan daerah karena ada kelompok yang tidak terwakili. **Ketiga**, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.¹¹¹

Selanjutnya, kelebihan sistem perwakilan *bicameral* yakni; ¹¹² **pertama** lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan *bicameral* , disamping ada perwakilan rakyat yang duduk di parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu. **Kedua**, lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembentukan UU oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terhadap mekanisme *checks and balances*, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan UU. **Ketiga**, lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah. Sedangkan kekurangannya yakni: **pertama** dapat memperlambat proses pembuatan UU karena setelah RUU disetujui kamar pertama, sebelum diberlakukan terlebih dahulu harus mendapat

¹⁰⁹ Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm 9.

¹¹⁰ Miriam Budiardjo, *op cit*, hlm 320.

¹¹¹ Edy Purnama, *op cit*, hlm 83.

¹¹² *Ibid*, hlm 83-84.

persetujuan dari kamar kedua parlemen. **Kedua**, adanya kamar kedua di parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan cukup besar. **Ketiga**, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antar kamar pertama versus kamar kedua.¹¹³

Giovanni Sartori¹¹⁴ mengemukakan bahwa terdapat 2 (dua) perbedaan pada pengaturan mengenai sistem bikameral, yaitu variabel *equal-non equal power* dan variabel *similarity-differentiation* antara kedua kamar dalam hal sifat (*nature*) dan komposisi. Dikemukakan jika kewenangan sangat tidak setara maka merupakan *weak (asymmetric) bicameralism*, jika hampir setara maka merupakan *strong (symmetric) bicameralism*, sedangkan jika kewenangan kedua kamar sama maka merupakan *perfect bicameralism*. Sartori mengemukakan bahwa ukuran menentukan *equal-non equal power* adalah apakah kewenangan kamar kedua hanyalah menunda (*delaying power*) atau juga memiliki kewenangan menolak (*veto power*). Hak menolak (*veto power*) dapat berupa : “(i) *absolute, that is without recourse*, (ii) *absolute only in reserved domain*, (iii) *overidable by qualified majority of the Lower House*, and (iv) *overidable by a simple majority*.” Menurut Sartori, kamar yang memiliki kewenangan yang sama dalam proses legislasi (baik *strong* atau *perfect bicameralism*) adalah kamar-kamar yang masing-masing memiliki kewenangan yang sama untuk menolak usulan dari kamar yang lain.

Sartori¹¹⁵ menjelaskan bahwa disebut *similar bicameralism* jika secara sifat kedua kamar sama-sama untuk mewakili penduduk dan memiliki kesamaan dalam komposisi karena dipilih dengan sistem pemilihan umum yang sama, dan jika hal tersebut tidak dimiliki maka dikategorikan sebagai *differentiated bicameralism*. Walaupun variabel *equal-non equal power* merupakan variabel yang sangat penting, akan tetapi variabel *similarity-differentiation* antara

¹¹³ Miriam Budiardjo, *op cit*, hlm 320.

¹¹⁴ *Ibid*, hlm 24-25.

¹¹⁵ *Ibid*.

kedua kamar juga sangat penting jika dikaitkan dengan kemungkinan konflik yang akan timbul, dimana menurut Sartori, kamar yang tidak sama kondusif untuk terjadinya perbedaan dan konflik mayoritas.

Dikaitkan dengan bentuk negara dan sistem pemerintahan, Sartori¹¹⁶ mengemukakan bahwa kemungkinan timbulnya konflik dengan digunakannya *strong* atau *perfect bicameralism* berbeda pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan parlementer, akan berjalan lancar jika kedua kamar memiliki kesamaan kelompok mayoritas yang menguasainya. Kesulitan akan muncul jika terjadi perbedaan kelompok mayoritas di kamar pertama dan kedua, akan tetapi jika hal tersebut terjadi pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, maka kesulitan tersebut diatasi, berbeda dengan negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, dimana kemungkinan terjadinya *dead lock* dan jatuhnya kabinet.¹¹⁷ Pada negara yang berbentuk federal dengan sistem pemerintahan parlementer, penggunaan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan, sehingga dalam prakteknya menggunakan *strong* atau *perfect bicameralism* dapat menimbulkan kesulitan sehingga dalam prakteknya dipilih *weak bicameralism* yaitu kewenangan kamar kedua tidak sekuat kamar pertama (India) dan membatasi kewenangan

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid*, hlm 26-27. Sartori mengemukakan contoh Negara Amerika Serikat sebagai Negara dengan sistem pemerintahan presidensial yang memiliki mekanisme mengatasi masalah jika terjadi perbedaan kelompok mayoritas yang menguasai kedua kamar (hak veto Presiden). Sartori mengkritik pendapat Lijphart yang mengemukakan bahwa sistem pemerintahan parlemen dan *strong bicameralism* tidak sesuai jika kabinet dibentuk tanpa membuat suatu koalisi yang besar, akan tetapi menurut Sartori, suatu koalisi bukanlah penyelesaian yang baik karena dalam koalisi dapat timbul masalah internal karena perbedaan antara mereka, dan dalam prakteknya (kasus Australia), tidak diinginkan adanya kelompok lain apalagi jika secara ideology memiliki perbedaan yang signifikan. Apa yang dikemukakan Sartori, juga dikemukakan oleh Patterson, dimanadari 37 negara yang ditelitinya, terdapat korelasi antara kewenangan formal dengan system pemerintahan, dimana lebih banyak Negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, senatnya memiliki kewenangan yang hampir sama dengan kamar pertama, dan sebaliknya pada Negara yang menggunakan system pemerintahan parlementer

kamar keduanya dimana kewenangan veto hanya terhadap RUU yang berhubungan dengan negara bagian (jerman).

2.Kerangka Konsep.

a. Parlemen

Sebelum dikenal pemisahan kekuasaan dalam negara, seluruh kekuasaan yang ada dalam negara berada di tangan raja. Monarki absolut terjadi di seluruh Eropa dan mulai berakhir setelah perang berkepanjangan menyebabkan kerajaan menjadi bangkrut dan membutuhkan dana bagi pembiayaan perang. Cara yang ditempuh untuk memperoleh dana adalah dengan menarik pajak yang tinggi dari masyarakat dan meminta bantuan keuangan pada para bangsawan di negaranya. Hal ini antara lain dapat dilihat pada negara Inggris dan negara Prancis.¹¹⁸

Negara Inggris memiliki parlemen pertama di dunia yang dibentuk pada tahun 1265, sejak itu bersidang dalam interval waktu yang tidak tetap, terutama bertujuan untuk memberikan dana bantuan keuangan pada raja. Parlemen di Inggris selanjutnya melewati tahapan berikutnya sebelum akhirnya seperti sekarang. Sejak Revolusi Industri tahun 1689 raja hanyalah sebagai kepala negara, sedangkan kekuasaan pemerintahan berada pada parlemen. Hal yang terjadi di Inggris juga terjadi di Prancis. Pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *Estates-General* yang tidak pernah bersidang lagi sejak tahun 1614. Sebagaimana di Inggris, parlemen di Prancis juga melewati tahapan sebelum akhirnya berkembang seperti saat ini.¹¹⁹

¹¹⁸ Fatmawati, *op cit*, hlm 29.

¹¹⁹ *Ibid*, hlm 29-30.

C.F. Strong ¹²⁰ dalam bukunya *Modern Political Constitutions* menyatakan:

Government is, therefore, "the organisation in which is vested the right to exercise sovereign powers." Government in the broad sense, is something bigger than a special body of ministers a sense in which we colloquially use it to day, when ... Government, in the broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of the state within and without. It must, therefore, have, first military power, or the control of armed forces; secondly, legislative power, or the means of making laws; thirdly, financial power, or the ability to extract sufficient monay from the community to defray the cont of defending the state and of enforcing the law it makes on the state's behalf.

(Terjemahannya: Pemerintah (an), adalah organisasi dalam mana diletakkan ... hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintah (an) dalam arti luas merupakan suatu yang lebih besar dari pada suatu badan atau kementerian, suatu arti yang biasa kita pakai dalam pembicaraan dewasa ini apabila ... Pemerintah (an), dalam arti luas, diberi tanggung jawab pemeliharaan perdamaian dan keamanan negara, di dalam ataupun di luar. Ia, pemerintah (an), harus memiliki pertama, kekuasaan militer atau pengawasan atas angkatan bersenjata; kedua, kekuasaan legislatif, atau serana pembuatan hukum; ketiga, kekuasaan keuangan, yaitu kesanggupan memungut uang yang cukup untuk membayar biaya mempertahankan negara dan menegakkan hukum yang dibuatnya atas nama negara).

Selanjutnya dikemukakan oleh Strong: *"it must, in short, have legislative power, executive power and judicial power, which we may call the three departemens of government"*. ¹²¹ (singkatnya, pemerintahan mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan kehakiman, yang boleh kita sebut tiga cabang pemerintahan).

Pelembagaan "*legislature*" itulah yang disebut parlemen.¹²² Parlemen asal katanya dari perkataan bahasa Perancis, '*parle*' yang berarti '*to speak*', Fungsi utamanya adalah untuk mengawasi pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Dalam sejarah Eropah, lembaga ini dapat dikatakan baru terbentuk setelah terjadinya gelombang reformasi pasca revolusi yang menuntut pembatasan terhadap kekuasaan raja yang otoritarian, zalim dan dirasakan sangat menindas kepentingan rakyat. Revolusi di Prancis, di Inggris, dan beberapa kerajaan lainnya di Eropah seperti Jerman, Belanda, dan sebagainya, memperlihatkan gejala yang sama, yaitu sebagai hasil perjuangan rakyat yang menentang kekuasaan para Raja. Dibentuklah

¹²⁰ C.F. Strong, *op cit*, hlm 8.

¹²¹ *Ibid*

¹²² Legislasi adalah badan deliberative pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu parlemen, kongres, dan asembli nasional, Wikipedia bahasa Indonesia, Legislatif, <http://id.wikipedia.org/wiki/Legislati>, hlm 1 diakses tgl 20 Desember 2011, pk5:06 AM.

mekanisme kelembagaan perwakilan rakyat yang disepakati dapat ikut menentukan putusan-putusan pemerintah yang menyangkut kepentingan rakyat banyak dan aktif mengawasi atau mengendalikan pelaksanaan keputusan-keputusan itu.¹²³

Menurut Jimly Asshiddiqie¹²⁴ Indonesia yang mempunyai tiga institusi atau tiga forum parlemen sekaligus, yaitu DPR, DPD, dan MPR. DPR merupakan lembaga perwakilan politik (*political representation*), DPD merupakan perwakilan daerah (*regional representation*), sedangkan MPR merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan.¹²⁵

Dalam penelitian ini walaupun yang dimaksud dengan parlemen dalam UUD 1945 adalah lembaga yang terdiri dari DPR, DPD dan MPR, namun hanya yang dibahas adalah salah satu parlemen saja yaitu DPD yang diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945

b. Struktur Parlemen.

Berdasarkan beberapa konstitusi negara di dunia, diketahui bahwa parlemen dapat memiliki 1 kamar (*unicameralism*), 2 kamar (*bicameralism*), 3 kamar (*tricameralism*), 4 kamar (*tetracameralism*), dan 5 kamar (*pentacameralism*). Asal dari kata *unicameralism*, *bicameralism*, *tricameralism*, *tetracameralism*, *pentacameralism*, berasal dari bahasa Latin dan Greek, yaitu uni adalah 1, bi adalah 2, tri adalah 3 tetra adalah 4, penta adalah 5, dan camera diterjemahkan dalam kamus sebagai room, akan tetapi istilah yang digunakan adalah chamber. Chamber oleh Djokosoetono, diterjemahkan dengan istilah Majelis dan Kamar secara bergantian.¹²⁶ Dalam penulisan ini, digunakan istilah "kamar" sebagai terjemahan dari istilah chamber.

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah ...op cit*, hlm 6

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ Menurut penulis perlemen legislasi yang membuat Undang-Undang di Indonesia hanya DPR dan DPD sedangkan MPR membuat/merumuskan UUD dengan demikian Indonesia menganut sistem 2 kamar (*bicameralism*), bukan 3 kamar (*tricameralism*).

¹²⁶ Fatmawati, *op cit*, hlm 34.

Jimly Asshiddiqie¹²⁷ mengemukakan bahwa sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral memiliki dua kamar yang memiliki fungsi sendiri-sendiri. Dikemukakan oleh Friedrich,¹²⁸ fungsi parlemen sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*, parlemen pada negara-negara modern tidak hanya mewakili keinginan (*will*) dari rakyat, tapi juga parlemen merupakan tempat membahas pengawasan oleh parlemen (*deliberate*). Menurut Lijphart¹²⁹ semua kamar pertama dipilih secara langsung, tetapi sebagian besar dari kamar kedua, anggotanya dipilih tidak langsung atau diangkat. Dalam sistem 3 kamar (*tricameralism*), struktur organisasi lembaga perwakilan nasional terdiri atas tiga badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Sistem trikameral juga dapat terjadi karena masing-masing kamar merepresentasikan ketegori yang berbeda.¹³⁰

Definisi yang dipergunakan dalam penulisan ini berkaitan dengan struktur parlemen adalah: Sistem Bikameral (*bicameral system*) adalah: sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenai sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia. Berkaitan dengan hal tersebut, maka definisi dari Sistem Bikameral jika dikaitkan dengan kewenangan pembentukan UU, adalah sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar yang masing-masing kamar memiliki kewenangan membentuk UU.

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...op cit*, hlm 79.

¹²⁸ Fatmawati, *loc cit*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format... op cit*, hlm 42.

Dalam penulisan ini dianalisis salah satu dari kamar perlemen yaitu khususnya dalam hal legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan undang-undang.

c. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Representasi Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹³¹ mengartikan fungsi sebagai jabatan (pekerjaan) yang dilakukan. Representasi diartikan sebagai perbuatan mewakili, keadaan diwakili, apa yang mewakili; perwakilan.¹³² Ronny Hanitiyo Soemitro¹³³ menyebutkan agar lembaga-lembaga parlemen dapat berfungsi secara efektif, lembaga-lembaga tersebut harus memenuhi sekurang-kurangnya empat hal berikut:

- a. Lembaga tersebut harus merupakan lembaga yang bersifat otonom dengan wewenang untuk mengambil keputusan tanpa campur tangan badan lain yang berada di luarnya.
- b. Kedudukan lembaga tersebut di dalam masyarakat yang bersangkutan harus bersifat monopolitis, dalam arti hanya lembaga itulah yang berfungsi demikian.
- c. Peranan lembaga tersebut harus sedemikian rupa sehingga berbagai kelompok kepentingan yang berlawanan satu sama lain itu merasa terikat kepada lembaga tersebut, sementara keputusannya mengikat kelompok tersebut beserta dengan anggota-anggotanya.
- d. Lembaga tersebut harus bersifat demokratis, dalam arti setiap pihak harus didengar dan diberi kesempatan untuk menyatakan pendapatnya sebelum keputusan diambil.

¹³¹ Dendy Sugono (pimpinan redaksi) , 2011, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Departemen Pendidikan Nasional Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 400.

¹³² *Ibid*, hlm 1167.

¹³³ Ronny Hanitiyo Soemitro, 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, hlm 30-31.

Carl J. Friedrich¹³⁴ mengemukakan bahwa parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*) maka legislasi adalah fungsi utamanya. Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body*) dibentuk untuk membuat UU, atau untuk melihat apakah UU dilaksanakan sebagaimana seharusnya, dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan menaikkan keuangan publik. Montesquieu mengemukakan pula bahwa Legislator, berfungsi membuat UUD. Dikemukakan pula oleh Frank J. Goodnow menyatakan fungsi utama dalam pemerintahan adalah fungsi *politics* (yang merupakan fungsi untuk menyatakan keinginan negara) dan fungsi *administration* (yang berfungsi melaksanakan keinginan negara), dimana fungsi *administration* melaksanakan apa yang diatur dalam UUD dan UU yang dibuat oleh para legislator yang merupakan pelaksanaan fungsi *politics*. Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa legislatif berfungsi membentuk UUD dan UU, dibagi antara fungsi legislasi parlemen dalam arti luas yaitu membentuk UUD dan fungsi legislasi parlemen dalam arti sempit yaitu membentuk UU.¹³⁵

K.C. Where¹³⁶ mengemukakan bahwa pengertian parlemen dan Legislature sama, akan tetapi penggunaan nomenklatur *Legislature* dapat menyesatkan karena fungsi dari lembaga tersebut tidak hanya membuat UU, tapi juga mempunyai fungsi lainnya, yaitu mengawasi eksekutif (fungsi pengawasan).

Friedrich¹³⁷ mengemukakan bahwa fungsi parlemen sebagai *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*. Sebagai *representative assemblies*, maka legislasi adalah fungsi utama parlemen. Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies*, maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, serta pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*).

¹³⁴ Fatmawati, *op cit*, hlm 32.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid*, hlm 30.

¹³⁷ *Ibid.*

Jimly Asshiddiqie mengemukakan tentang fungsi pengawasan (control), yaitu:¹³⁸

- 1) Pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making*).
- 2) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
- 3) Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
- 4) Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
- 5) Pengawasan atas kinerja pemerintah (*control of government performances*)
- 6) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).

Jika kita mengacu kepada pendapat Frank Goodnew lanjut Jimly,¹³⁹ kekuasaan negara dapat dibedakan antara fungsi pembuatan kebijakan (*policy making*) dan pelaksanaan kebijakan (*policy executing*). Teori Goodnew ini dapat dinamakan sebagai teori 'duo-politica' Berbeda dari Goodnew fungsi-fungsi kekuasaan, menurut Montesquieu, terdiri atas tiga cabang atau 'trias politica' yaitu legislature, executive, dan judiciary. Ekxecutive adalah pelaksana, sedangkan judiciary menegakkannya jika timbul sengketa atau pelanggaran terhadap kebijaksanaan. Namun, baik menurut Goodnew maupun Montesquieu, yang dimaksud dengan fungsi legislasi atau legislature itu berkaitan dengan semua kegiatan yang dengan mengatasnamakan atau mewakili rakyat membuat kebijakan-kebijakan negara. Inilah yang disebut legislature atau fungsi legislatif.

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Menurut Jimly Asshiddiqie, pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan UU, mempunyai 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu:¹⁴⁰

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang ;

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar... op cit*, hlm 36.

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga ... op cit*, hlm 10.

¹⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar... op cit*, hlm 32

- 2) Pembahasan rancangan undang-undang ;
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang;
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Mengenai pembentuk UU diatur dalam Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 22D UUD 1945:

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 5 ayat (1) ini bermakna bahwa Presiden berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian hak Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) dapat diartikan sebagai kewenangan Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Terkait dengan Kewenangan DPR, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan : "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Artinya DPR berhak atau berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang. Sementara itu bila kita cermati lebih lanjut tentang kewenangan legislasi ini Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 memberikan kesempatan kepada DPD terlibat dalam proses legislasi yaitu untuk dapat mengajukan rancangan-undang¹⁴¹ dan ikut membahas rancangan undang-undang¹⁴² tertentu.

Dari rumusan Pasal 5 ayat (1) , Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22 D UUD 1945 berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang adalah Presiden dan DPR juga DPD untuk meteri yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan

¹⁴¹ Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

¹⁴² Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah, memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas: rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama.

sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sedangkan anggota DPR berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.

Prasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D ayat (2) dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) dan UUD 1945 dimaknai bahwa sepanjang menyangkut RUU yang terkait dengan kewenangan DPD, apakah RUU tersebut berasal dari Presiden, DPR atau DPD, DPD berwenang untuk mengikuti seluruh proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangan DPD. Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merupakan *job description*, kompetensi yang ditentukan secara konstitusional, menurut kesiapan dan kinerja DPD, serta menyangkut proses tahapan dan manajemen legislasi antara DPD dengan DPR dan Presiden. Proses pembentukan UU ini sejak tahap perencanaan hingga pengambilan keputusan dan pengundangan.

Dari uraian diatas terlihat bahwa pembentukan undang-undang setelah Perubahan UUD 1945, menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden, dan untuk materi-materi tertentu melibatkan pula DPD. Selama ini DPD sebagai lembaga legislatif mempunyai kewenangan yang sangat terbatas di bidang legislasi. Ibaratnya DPD berfungsi hanya sebagai penasehat DPR saja. Berkenaan dengan fungsi legislasi dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.

Dalam tulisan ini, fungsi legislasi yang akan dibahas dibatasi pada fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan undang-undang.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, yang menitik beratkan mengapa fungsi Dewan Perwakilan Daerah diatur secara terbatas dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945?

Bagaimana Implikasi pengaturan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan peraturan Undang-Undang melalui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah? Bagaimanakah pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang cocok untuk Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang?. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Dalam kepustakaan Indonesia, penelitian hukum (*legal research*) lazim disebut penelitian hukum normatif. F. Sugeng Istanto,¹⁴³ menyatakan penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum. Peter Mahmud Marzuki¹⁴⁴ menyatakan, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,¹⁴⁵ menyatakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.

Peter Mahmud Marzuki¹⁴⁶ menjelaskan di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Sesuai dengan fokus permasalahan yang diteliti, Mengapa fungsi Dewan Perwakilan Daerah diatur secara terbatas dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945? Bagaimana Implikasi pengaturan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah dalam pembentukan Undang-Undang melalui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah?

¹⁴³ F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV.Ganda, Yogyakarta, hlm. 29.

¹⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 35.

¹⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 15

¹⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, *op cit*, hlm 92.

Bagaimanakah pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang cocok dalam Representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang untuk masa sekarang? penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), digunakan untuk meneliti, mendalami, dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Menurut Johnny Ibrahim¹⁴⁷, pendekatan peraturan perundang-undangan diperlukan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Sehubungan dengan itu, untuk menjawab masalah dalam penelitian ini digunakan Undang-Undang Dasar NRI 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950 dan Risalah pembentukan DPD. Begitu juga untuk menjelaskan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) setelah perubahan UUD 1945 digunakan UUD 1945 yang sudah diamandemen, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Analisis hukum yang dihasilkan oleh suatu penelitian hukum yang menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan akan lebih akurat bila dibantu dengan satu atau beberapa pendekatan lain yang cocok, guna memperkaya pertimbangan-pertimbangan hukum

¹⁴⁷ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Publishing, Malang, hlm. 302.

yang tepat untuk menghadapi problem hukum.¹⁴⁸ Selain pendekatan peraturan perundang-undangan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (1) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mendalami kewenangan legislasi sebelum perubahan UUD 1945 serta kewenangan legislasi setelah perubahan UUD 1945. Tujuan yang ingin dicapai dengan pendekatan ini adalah untuk menganalisis dan menegaskan kewenangan legislasi DPD sebagai refresentasi daerah dalam pembentukan undang-undang (2) Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dilakukan dengan menggunakan komparasi mikro, yaitu membandingkan isi aturan hukum negara lain yang spesifik dengan aturan hukum yang diteliti, atau juga dalam rangka mengisi kekosongan dalam hukum positif. Penelitian seperti itu hanya dilakukan terhadap unsur-unsur yang dapat dibandingkan (*tertium comparationis*) dengan bahan hukum yang menjadi fokus penelitian.¹⁴⁹ Terkait dengan perbandingan ini, D.H.M. Meuwissen dalam tulisannya "*Rechtswetenschap*" mengemukakan bahwa perbandingan hukum dapat menjadi ilmu bantu terhadap dogmatik hukum dalam arti mempertimbangkan pengaturan dan penyelesaian dari tatanan hukum lain.¹⁵⁰

Dalam penelitian ini, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) digunakan untuk melihat pengaturan lembaga legislasi negara dalam undang-undang di lima negara, yang mewakili tiga sistem hukum dunia. Kelima negara yang dipilih dalam penelitian ini adalah Prancis, Belanda, Inggris, Jepang, Thailand untuk melakukan perbandingan. Dipilih negara-negara ini karena dalam hal fungsi legislasi, ketiga negara tersebut mempunyai karakter masing masing, namun tetap menunjukkan pola yang hampir sama sebagai negara yang mempraktekkan atau menganut sistem pemerintahan presidensial,¹⁵¹ yakni (1) membatasi sedemikian rupa keterlibatan eksekutif dalam pembahasan rancangan undang-undang; (2) persetujuan rancangan undang-undang tetap berada dalam domain lembaga legislatif; (3)

¹⁴⁸ *Ibid*, hlm 305.

¹⁴⁹ *Ibid*, hlm 315.

¹⁵⁰ Saldi Isra, *Pergeseran, op cit*, hlm 14.

¹⁵¹ *Ibid*, hlm 15.

dengan maksud untuk menjaga mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, konstitusi ketiga negara memberikan hak kepada presiden untuk menolak (dalam bentuk veto) rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh lembaga legislatif; dan (4) memberikan kesempatan bagi lembaga legislatif untuk menolak hak veto (*veto override*) presiden dengan persyaratan persentase atau dukungan suara tertentu yang harus dicapai oleh lembaga legislatif.

2. Sumber Data

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini disesuaikan dengan masalah penelitian. Sesuai dengan sifat penelitian hukum, maka kajian pokok penelitian dilakukan dengan studi bahan hukum primer, studi bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri atas semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan lembaga legislasi. Sesuai permasalahan, bahan hukum primer pokok penelitian adalah:

1. Undang-Undang Dasar NRI 1945 sebelum dan sesudah diamandemen.
2. Konstitusi RIS 1950
3. UUD Sementara 1950
4. Risalah pembentukan DPD
5. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

7. Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
8. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Per Undang-undangan.
9. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012.
10. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
11. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Bahan hukum sekunder terdiri atas semua publikasi hukum terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah, buku-buku literatur, tulisan-tulisan, baik dalam jurnal hukum, *situs-situs* dan *website*. Selain itu, kamus bahasa Indonesia juga akan dipergunakan untuk menterjemahkan terminologi-terminologi asing.

3. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan fokus permasalahan yang diteliti, pendekatan yang digunakan, dan klasifikasi hukum yang menjadi konsentrasi dalam penelitian, penelitian ini lebih mengutamakan pada studi dokumen (*library research*), yaitu untuk data sekunder, berupa bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan tersier yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah.

4. Pengolahan dan Analisis Data.

Setelah data terkumpul ditelaah untuk memperoleh relevansi atau keterkaitan dengan topik penelitian, baik berupa ide, usul, dan argumentasi ketentuan-ketentuan hukum yang dikaji, sehingga rumusan masalah terjawab. Menurut F. Sugeng Istanto,¹⁵² analisis bahan

¹⁵² F. Sugeng Istanto, *op cit*, hlm

hukum dilakukan melalui tiga tahapan. *Pertama*, bahan hukum atau fakta yang dikumpulkan disistematisasi yakni ditata dan disesuaikan dengan obyek yang diteliti. *Kedua*, bahan yang telah disistematisasi dieksplikasi, yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori. *Ketiga*, bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi, dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku, sehingga ditemukan ada yang sesuai dan ada yang tidak sesuai (bertentangan) dengan hukum yang berlaku. Kemudian ketentuan hukum yang sesuai akan dikembangkan sedangkan yang tidak sesuai ditinggalkan.¹⁵³ Hasil olahan bahan hukum dianalisis dengan cara kualitatif, yaitu dengan mengelompokkan data menurut aspek-aspek yang diteliti atau tanpa menggunakan angka-angka.¹⁵⁴ Atau dengan kata lain data yang muncul berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka.¹⁵⁵



¹⁵³ Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 61.

¹⁵⁴ Koentjaraningrat, 1983, *Metode- Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 269-270.

¹⁵⁵ Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, 1992, *Analisis data Kualitatif*, UI-Press, Jakarta, hlm