

**HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
DEMOKRASI DESENTRALISTIK PASCA REFORMASI  
DI INDONESIA**

**DISERTASI**



**Oleh:**

**Benediktus Hestu Cipto Handoyo**

**N.P.M. 2013822002**

**Promotor:**

**Prof. Dr. B. Koerniatmanto Soetoprawiro, SH.,MH**

**Ko Promotor:**

**Dr. W.M. Herry Susilowati, SH.,MH**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
BANDUNG  
2018**



**HALAMAN PENGESAHAN**

**HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
DEMOKRASI DESENTRALISTIK PASCA REFORMASI DI INDONESIA**



Oleh:  
**Benediktus Hestu Cipto Handoyo**  
**2013822002**

**Disetujui Untuk Diajukan Ujian Disertasi Terbuka**  
**pada Hari/Tanggal: Senin, 28 Mei 2018**  
**Waktu : Pukul 15.30**

Promotor:

  
**Prof. Dr. B. Koerniatmanto Soetoprawiro., SH, MH**

Ko-Promotor:

  
**Dr. W.M. Herry Susilowati, SH., MH**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN**  
**BANDUNG**  
**2018**



## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut:

Nama : Benediktus Hestu Cipto Handoyo  
Nomor Pokok Mahasiswa : 2013822002  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana  
Universitas Katolik Parahyangan

Menyatakan bahwa Disertasi dengan judul:

***HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
DEMOKRASI DESENTRALISTIK PASCA REFORMASI DI INDONESIA***

adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan Tim Promotor, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila dikemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya, atau jika ada tuntutan forma atau non formal dari pihak lain berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko, akibat dan/atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung

Tanggal : 28 Mei 2018



(Benediktus Hestu Cipto Handoyo)

**HALAMAN PENGESAHAN**

**HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
DEMOKRASI DESENTRALISTIK PASCA REFORMASI DI INDONESIA**



**Oleh:  
Benediktus Hestu Cipto Handoyo  
2013822002**

**Disetujui Untuk Diajukan Ujian Disertasi Terbuka  
pada Hari/Tanggal: Senin, 28 Mei 2018  
Waktu : Pukul 15.30**

**Promotor:**

**Prof. Dr. B. Koerniatmanto Soetoprawiro., SH, MH**

**Ko-Promotor:**

**Dr. W.M. Herry Susilowati, SH., MH**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN  
BANDUNG  
2018**

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya dengan data diri sebagai berikut:

Nama : Benediktus Hestu Cipto Handoyo  
Nomor Pokok Mahasiswa : 2013822002  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana  
Universitas Katolik Parahyangan

Menyatakan bahwa Disertasi dengan judul:

***HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM  
DEMOKRASI DESENTRALISTIK PASCA REFORMASI DI INDONESIA***  
adalah benar-benar karya saya sendiri di bawah bimbingan Tim Promotor, dan  
saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak  
sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan.

Apabila dikemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan  
dalam karya saya, atau jika ada tuntutan forma atau non formal dari pihak lain  
berkaitan dengan keaslian karya saya ini, saya siap menanggung segala resiko,  
akibat dan/atau sanksi yang dijatuhkan kepada saya, termasuk pembatalan gelar  
akademik yang saya peroleh dari Universitas Katolik Parahyangan.

Dinyatakan : di Bandung  
Tanggal : 28 Mei 2018

(Benediktus Hestu Cipto Handoyo)

# HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM DEMOKRASI DESENTRALISTIK PASCA REFORMASI DI INDONESIA

**Benediktus Hestu Cipto Handoyo (NPM: 2013822002)**

**Promotor: Prof. Dr. B. Koerniatmanto S., SH.,MH.**

**Ko-Promotor: Dr. W.M. Herry Susilowati, SH.,MH**

## ABSTRAK

Bila ditinjau dari perubahan sistem ketatanegaraan NKRI setelah reformasi 1998, kemunculan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga tinggi negara, pada hakikatnya merupakan respons atas penolakan sistem pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik* yang dilaksanakan oleh rezim orde baru. Oleh sebab itu secara sistemik keberadaan DPD ini tidak mungkin dapat dilepaskan dari perjalanan panjang yang terjadi dalam perdebatan Perubahan UUD 1945 dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis-desentralistik sebagai tuntutan utama gerakan reformasi 1998. Dengan demikian, “pembacaan” keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI harus bersumber dari konsep demokrasi-desentralistik yang pada hakikatnya merupakan “roh” dari keseluruhan perubahan konstitusi.

Dengan metode penelitian normatif yang dikombinasikan dengan pendekatan filsafat, konseptual, perundang-undangan, dan komparatif dicari tahu bagaimana konsep teoritis sistem ketatanegaraan yang demokratis-desentralistik di Indonesia setelah Amandemen UUD NRI 1945 dan bagaimana peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam demokrasi desentralistik di Indonesia.

Dari hasil kajian dapat dikemukakan bahwa Peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks demokrasi desentralistik nampak dalam proses legislasi yang oleh konstitusi diletakkan sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan daerah dan diberi wewenang konstitusi untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pemberian peran dan fungsi tersebut menunjukkan bahwa *core competence* DPD erat kaitannya dengan daerah. Hal ini berarti pasca reformasi dan dilanjutkan dengan Amandemen UUD 1945 menghendaki agar kepentingan daerah harus menjadi referensi dalam setiap pengambilan kebijakan politik. DPD tidak hanya sekedar “simbol” kepentingan daerah, melainkan harus berperan secara nyata dalam melaksanakan konsep demokrasi-desentralistik dengan cara menjalankan kewenangan konstitusional yang telah digariskan.

**Kata kunci:** Reformasi, *otoritarian-oligarkhis-sentralistik*, Demokrasi desentralistik, *core competence* DPD, Proses Legislasi.

# **THE ESSENCE OF SENATE IN THE DECENTRALIZED DEMOCRACY IN THE POST-REFORMATION ERA IN INDONESIA**

**Benediktus Hestu Cipto Handoyo (Student ID: 2013822002)**

**Promotor: Prof. Dr. B. Koerniatmanto S.SH.MH**

**Co-Promotor: Dr. W.M. Herry Susilowati, SH.MH**

## **ABSTRACT**

From the perspective of the Amendment of Indonesia Constitutional System in the post-reformation Era of 1998, the emergence of Senate as the high-level state institution was the response towards the refusal of centralized-oligarchy-authoritarian governmental system run by the New Order regime. Accordingly, the existence of Senate could not be separated from the long-lasting debate concerning the amendment of the 1945 Constitution in order to provide decentralized and democratic governmental system as the utmost goal of the 1998 reformation movement. As a consequence, the existence of Senate in the Indonesia constitutional system should be based upon the concept of decentralized democracy which is essentially the utmost spirit of the whole constitution amendment.

By applying regulatory-conceptual-philosophical approaches, the legal issues raised in this normative research are, firstly, what the theoretical concept of decentralized and democratic constitutional system in Indonesia after the amendment of the 1945 Constitution should be, and secondly, how the essence of Senate existence in the decentralized democracy in Indonesia should be.

The research finding has shown that the concept of decentralized democracy has placed regional government either as an autonomous local government entity as a manifestation of territorial decentralization, functional decentralization, as well as authority decentralization; or the subject of democracy for which its aspiration should be made as a reference in the national-level decision making process in order to provide harmonization between the interests of local governments and the central government for the sake of the Unitary State of Indonesia. And, parallel with that theory, the existence of Senate within decentralized democracy is aimed at articulating regional aspiration as a basis of national policy to be in line ( or hand in hand) with political interests represented by political parties in the House of Representatives. The essence of articulating the above-mentioned regional aspiration is to channel hopes and goals for both the success of regional governments as expected, and being in line with national interest.

Those role and function show that the Senate is not merely as the symbol of regional interest, but also as the real role in implementing the concept of decentralized democracy by executing its constitutional authority.

**Keywords:** reformation, authoritarian-oligarchy-centralized, decentralized democracy, autonomous regional government, senate

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis sampaikan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmatNya kepada penulis, sehingga walau tertatih-tatih dan penuh rintangan penulis dapat menyelesaikan rancangan disertasi dan siap untuk diajukan dalam Ujian Disertasi Terbuka pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bapak Dr. Sentosa Sembiring, SH.,MH, Promotor Bapak Prof. Dr. B. Koerniatmanto, SH.,MH dan Ko-promotor Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, SH.,MH, serta Ibu Susi D. Herjanti, SH., LL.M., PhD, Ibu Dr. Rachmani Puspitadewi, SH.,MH, Bpk. Dr. Aan Eko Widiarto, SH.,M.Hum selaku penguji dalam Ujian Disertasi Terbuka ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Ketua dan Anggota Yayasan Slamet Riyadi Yogyakarta yang telah menugaskan penulis untuk melanjutkan studi pada Program Doktor serta Rektorat Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang memberikan dukungan semangat untuk melanjutkan studi ini. Demikian juga kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta beserta para Pembantu Dekan serta rekan-rekan dosen Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga atas dukungan spirit untuk tetap semangat dalam menempuh pendidikan di jenjang studi tertinggi ini.

Ingatan penulis juga tertuju kepada Mantan Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta Alm. Prof. Dr. Dibyo Prabowo, Msc yang dalam suatu kesempatan mengatakan kepada penulis: *“Dik Hestu, aku percaya njenengan wis*



*menghasilkan beberapa buku, wis lumayan itu, tapi apik meneh nek sudah selesai menjabat Wakil Rektor III ini jangan lupa sekolah S3 ya*". Untuk itu secara khusus, penulis sampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada beliau yang telah memberikan amanat sebelum beliau meninggal dunia dalam tugas sebagai Rektor kepada penulis untuk terus belajar sampai di jenjang yang pendidikan yang tertinggi ini. Teriring ucapan semoga Bapak diterima di Kerajaan Surga dan bersatu dengan Para Kudus di sana.

Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Istri tercinta Maria Bernadeth Maitimo, SH dan kedua anak penulis Giovanni Battista Maheswara dan Alexandro Kevin Maheswara yang telah banyak memberikan dorongan dan bantuan dalam penyusunan disertasi ini. Sungguh merupakan perjuangan yang berat tatkala akan berangkat studi S3 Istri jatuh sakit hingga memunculkan keraguan-raguan dalam diri penulis untuk jadi berangkat studi atau tidak. Namun berkat dorongan istri yang terus "*memaksa*" untuk tetap berangkat studi lanjut, akhirnya studi ini sampai dilangkah akhir penyelesaian. Belum selesai sampai disitu proses penyusunan disertasi ini sempat terhenti karena anak kami yang pertama Giovanni Battista Maheswara mengalami musibah kecelakaan, sehingga konsentrasi keluarga tercurah penuh kepada anak kami tersebut. Puji Tuhan dan Mukzijat itu nyata, akhirnya kondisi istri semakin pulih dan anak kami semakin membaik hingga akhirnya disertasi ini sudah sampai pada proses untuk diajukan dalam Ujian Disertasi Terbuka. Oleh karena itu, Terima Kasih dan syukur tak henti-hentinya penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Baik, yang telah memberikan mukzijat yang sungguh luar biasa ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada alm. Bpk Josep Soekarlan PH orang tua penulis yang telah mendidik dengan penuh ketegasan bahkan nyaris “*keras*” hingga penulis dapat merasakan hasil pendidikan tersebut sampai saat ini. Terima kasih Bapak, anakmu ini telah sampai pada proses pendidikan tertinggi yang dulu tidak pernah ada dalam impian anakmu ini. Berbahagialah selalu di Surga ya Pak, jadilah perantara doa bagi anakmu ini. Juga kepada Papi Mertua Bpk. Petrus Johannes Maitimo yang juga telah memberikan semangat untuk terus belajar dan hidup rendah hati, penulis sampaikan terima kasih. Terima kasih papi di akhir tahapan ini Papi tidak sempat melihat menantumu ini meraih jenjang pendidikan tertinggi karena pada tgl 3 Maret 2018 seminggu sebelum Seminar Hasil Penelitian II telah mendahului kami menuju ke rumah Bapa. Berbahagialah selalu di Surga Papi, penulis yakin bahwa papi pasti tersenyum di surga sana.

Ucapan terima kasih juga patut penulis sampaikan kepada Bapak Sutisna Salim yang tidak henti-hentinya memberikan semangat dan dorongan untuk terus maju dalam menyelesaikan studi S3 ini, bahkan dengan rela membantu melakukan editing akhir naskah disertasi ini demi terpenuhinya syarat penyusunan. Terima kasih pak Tisna, budi baik bapak senantiasa akan dibalas oleh Allah SWT, dan semoga bapak dan seluruh keluarga selalu tetap sehat serta dilimpahi rahmat dan berkat melimpah oleh Allah SWT

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Mantan Sekretaris Jenderal DPD RI Prof. Dr. Soedarsono yang telah sudi menerima permohonan penulis untuk mengundurkan diri sebagai Staf Ahli Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI yang penulis jalani sejak tahun 2010 demi menyelesaikan proses

Disertasi ini. Kepada Mas Hari Setiawan, SH.,MH selaku Ka.Bag Sekretariat PPUU DPD RI beserta staff penulis sampaikan terima kasih atas kerjasamanya selama ini dalam mengawal fungsi legislasi DPD RI, sekaligus mohon maaf karena penulis harus mengajukan pengunduran diri demi penyelesaian proses penulisan disertasi ini. Kepada Kang Dr. Aan Eko Widiarto, SH, M.Hum partner penulis sebagai Staf Ahli PPUU DPD RI sejak tahun 2010 penulis sampaikan terima kasih yang tak terhingga atas segala masukan dorongan dan teguran sebagai “saudara seperjuangan” untuk segera menyelesaikan proses pembuatan disertasi ini. Juga kepada staf Ahli PPUU DPD RI yang lain, Pakde Makhfud, SH.,MH, Mbak Cipta Indra Lestari, SH., MH, dan Mas Sonny Sikumbang, SH.,MH, penulis ucapkan terima kasih atas kerjasamanya selama ini.

Akhir kata, kepada semua pihak yang terlibat dalam proses persiapan pelaksanaan Ujian Disertasi Terbuka ini, penulis menyampaikan terima kasih semoga Tuhan Yang Maha Pengasih senantiasa membalas amal kebaikan semua pihak. Dengan mengutip kata bijak Pujangga asal Blora Pramoedya Ananta Toer, *“Pergunakanlah Ilmumu Itu untuk Menuntun Bangsamu dari kegelapan yang tiada habis-habisnya”*, penulis menyampaikan semoga karya kecil ini bermanfaat bagi sesama.

Bandung, Mei 2018

Penulis,

Benediktus Hestu Cipto Handoyo

NPM: 2013822002

## DAFTAR ISI

ABSTRAK	
<i>ABSTRACT</i>	
KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR SINGKATAN .....	ix
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	17
1.3. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian .....	18
1.4. Kerangka Berpikir.....	19
1.5. Metode Penelitian .....	53
1.5.1. Spesifikasi Penelitian.....	53
1.5.2. Metode Pendekatan .....	54
1.5.3. Jenis dan Sumber Data Penelitian .....	58
1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	60
1.5.5. Analisa Bahan Hukum.....	61
1.6. Pernyataan Keaslian Penelitian.....	62
1.7. Sistematika Laporan Penelitian.....	72
BAB II KAJIAN TEORI NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, DESENTRALISASI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN SISTEM KETATANEGARAAN .....	75
2.1. Teori Negara Hukum .....	75
2.2. Teori Demokrasi .....	92
2.2.1. Demokrasi Sebagai Instrumen Pemerintahan .....	93
2.2.2. Demokrasi Sebagai Mekanisme Pengambilan Keputusan.....	96
2.2.3. Demokrasi Ekonomi .....	99
2.3. Teori Desentralisasi .....	101
2.4. Teori Lembaga Perwakilan .....	107
2.4.1. Teori Hubungan Wakil dan Yang Diwakili.....	117

2.4.2. Hakikat Sistem Perwakilan .....	137
2.4.3. Fungsi Lembaga Perwakilan .....	148
2.4.4. Tipe Lembaga Perwakilan .....	156
2.4.5. Teori Legislasi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah .....	169
2.5. Teori Sistem Ketatanegaraan.....	192
2.5.1. Organisasi Sistem Ketatanegaraan Dalam Garis Horizontal.....	198
2.5.2. Organisasi Sistem Ketatanegaraan Dalam Garis Vertikal.....	218
2.5.3. Gagasan Awal Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	228
<b>BAB III IMPLEMENTASI SISTEM KETATANEGARAAN</b>	
<b>DEMOKRATIS DENTRALISTIK DAN KEMUNCULAN DEWAN</b>	
<b>PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA .....</b>	
3.1. Pasang Surut Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia.....	263
3.2. Sejarah Desentralisasi di Indonesia.....	281
3.3. Hubungan Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah Menurut Asas	
Desentralisasi.....	331
3.4. Hakikat Otonomi Daerah Menurut Sistem Rumah Tangga Daerah.....	349
1. Hakikat Otonomi Daerah Menurut Sistem Rumah Tangga Materiil.....	350
2. Hakikat Otonomi Daerah Menurut Sistem Rumah Tangga Formil .....	355
3. Hakikat Otonomi Daerah Menurut Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil).....	362
3.5. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia .....	379
3.6. Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan	
Gagasan Kemunculan Dewan Perwakilan Daerah .....	403
<b>BAB IV ANALISIS HAKIKAT KEBERADAAN DEWAN</b>	
<b>PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN</b>	
<b>DEMOKRASI DESENTRALISTIK DI INDONESIA.....</b>	
4.1. Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	433
4.2. Keberadaan Representasi Daerah di Negara Kesatuan Republik	
Indonesia .....	449
4.3. Dewan Perwakilan Daerah dan Penguatan Struktur Pemerintahan	
Presidensiil .....	466
4.4. Analisis Politik Hukum Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah	
Dalam Demokrasi Desentralistik.....	470

4.4.1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD NRI 1945 .....	480
4.4.2. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) .....	486
4.4.3. Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pengajuan Rancangan Undang-Undang. ....	501
4.4.4. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang.....	511
4.5. Dewan Perwakilan Daerah Dan Hubungannya Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 .....	523
4.5.1. Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Penyusunan Prolegnas .....	536
4.5.2. Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Pengajuan Rancangan Undang-Undang.....	543
4.5.3. Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang.....	547
4.6. Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Penguatan Aspirasi Daerah .....	553
4.6.1. Kebijakan Publik Dalam Kerangka Aspirasi Rakyat dan Proses Pembentukan Kaidah Hukum.....	553
4.6.2. Aspirasi Daerah Dalam Kerangka Hubungan Pusat Dan Daerah.....	561
4.6.3. Dewan Perwakilan Daerah dan Penguatan Aspirasi Daerah .....	568
BAB V PENUTUP.....	581
5.1. Kesimpulan .....	581
5.2. Saran .....	587
DAFTAR PUSTAKA .....	593
INDEKS .....	603
Riwayat Hidup	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Penelitian Sejenis Yang Ada .....	67
Tabel 2. Penelitian Kini .....	70
Tabel 3. Perbandingan Lembaga Negara Antara IS dan UUD 1945 .....	233
Tabel 4. Perbandingan Sistematika <i>IS</i> dan UUD 1945.....	241
Tabel 5. Pandangan Fraksi-Fraksi Terhadap Pelembagaan Utusan Daerah di MPR .....	416
Tabel 6. Usulan Alternatif Pandangan Tentang Utusan Daerah.....	416
Tabel 7. RANCANGAN UNDANG-UNDANG USULAN DPD .....	474
Tabel 8. RANCANGAN UNDANG-UNDANG USULAN DPD .....	475
Tabel 9. RANCANGAN UNDANG-UNDANG USUL DPD .....	477
Tabel 10. KEWENANGAN DPD MENURUT PASAL 22D UUD 1945 .....	568

## DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
AS	: Amerika Serikat
BP	: Badan Pekerja
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRGR	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
FPBB	: Fraksi Partai Bulan Bintang
FPDKB	: Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa
FPDU	: Fraksi Partai Daulat Ummah
FUG	: Fraksi Utusan Golongan
GOLKAR	: Golongan Karya
HB	: Hamengku Buwono
<i>IS</i>	: <i>Indische Staatsregeling</i>
KAPOLRI	: Kepala Kepolisian Republik Indonesia
KMB	: Konferensi Meja Bundar
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KRIS	: Konstitusi Republik Indonesia Serikat
KY	: Komisi Yudisial
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
ORNOP	: Organisasi Non Pemerintah
PAH	: Panitia Ad Hoc
PERDA	: Peraturan Daerah



PERMESTA	:	Perjuangan Rakyat Semesta
PERPPU	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PERPRES	:	Peraturan Presiden
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PRRI	:	Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
PUU	:	Pengujian Undang-Undang
RI	:	Republik Indonesia
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SDA	:	Sumber Daya Alam
SDE	:	Sumber Daya Ekonomi
SM	:	Sebelum Masehi
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
UU MD3	:	Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU P3	:	Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan
UU	:	Undang-Undang
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Setelah amandemen III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sistem keparlemenan Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut termuat dalam ketentuan Bab VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni dengan dimunculkannya Dewan Perwakilan Daerah oleh para penggagas dan perancang amandemen UUD 1945, yakni Panitia Ad Hoc I BP Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga tinggi negara yang berfungsi merepresentasikan kepentingan daerah dalam konstelasi kebijakan politik nasional berdampingan dengan representasi politik yang diwadahi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan dimunculkannya Dewan Perwakilan Daerah ini, maka cerminan mekanisme *checks and balances* dalam kerangka pembentukan produk hukum, yakni Undang-Undang menjadi kerangka perubahan konstitusi.

Bila ditinjau dari perubahan sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah reformasi 1998, kemunculan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga tinggi negara, pada hakikatnya merupakan respons atas penolakan sistem pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik* yang dilaksanakan oleh rezim orde baru sepanjang lebih kurang 32 tahun, di samping itu juga merupakan jawaban atas tuntutan yang menghendaki bahwa seluruh anggota parlemen Indonesia diambil melalui proses pemilihan bukan penunjukan atau pengangkatan.

Sistem pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik* yang dilaksanakan oleh rezim orde baru ditunjukkan melalui penyelenggaraan sistem politik dengan kekuasaan personal yang kokoh dan tersentralisasi di lembaga eksekutif (Presiden Soeharto) dengan kewenangan yang sangat besar sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar, yang akhirnya menjadi payung politik bagi semua eksponen aliansi politik Orde Baru, sehingga memunculkan situasi Soeharto-deterministik yang memotong basis-basis pembentukan sistem politik yang demokratis.<sup>1</sup>

Rakyat tidak diberi kesempatan yang luas untuk ikut serta dalam setiap pengambilan keputusan politik. Lembaga Perwakilan Rakyat sebagai representasi kedaulatan rakyat yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan tidak berdaya, karena kekuatan partai politik sebagai unsur utama lembaga perwakilan tidak berdaya dalam berhadapan-hadapan dengan eksekutif (Presiden) selaku pemegang mandat Majelis Permusyawaratan Rakyat. Memang unsur pilar demokratis seperti komponen infra struktur politik terdapat di dalam sistem politik era Orde Baru, seperti Patai Politik, Golongan kepentingan, dan Media Massa, namun komponen-komponen tersebut berada di bawah kendali negara (pemerintah). Bahkan kalau boleh menyebutkan komponen-komponen tersebut merupakan bentukan dari pemerintah. Bukan atas dasar inisiatif rakyat.

Dalam kaitannya dengan hal ini, kita bisa mencatat adanya beberapa indikasi ketidak demokrasian dari sistem politik kenegaraan di era Orde Baru, antara lain :

1. Pembatasan untuk mendirikan Partai Politik.

---

<sup>1</sup> Eep Saefulloh Fatah, 1998, *Catatan Atas Gagalnya Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. xx-xxii.

2. Diawasinya secara ketat kehidupan media massa melalui langkah pembreidelan pers.
3. Pengendalian kehidupan sistem politik ketatanegaraan melalui tiga pilar kekuasaan, yakni Birokrasi, Presiden dan Militer.
4. Sistem pemerintahan – khususnya hubungan antara Pusat dan Daerah – bercorak sentralistik;
5. Penyeragaman berbagai struktur kehidupan masyarakat;
6. Pelanggaran Hak-hak asasi manusia; dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan hal ini Mochtar Pabottinggi mengemukakan bahwa konsentrasi penyelenggaraan pemerintahan di era Orde Baru menitik beratkan pada aspek stabilitas politik dalam rangka menunjang pembangunan nasional dengan cara menonjolkan:

- a. Konsep Dwi Fungsi ABRI dipergunakan sebagai “*platform*” politik politik Orde Baru. ABRI (militer) tidak hanya sebagai alat pertahanan negara dalam rangka menjaga kedaulatan negara, melainkan juga memainkan peranan sosial politik dan terlibat dalam pengambilan keputusan-keputusan politik nasional;
- b. Pengutamaan Golongan Karya sebagai basis perpolitikan negara;
- c. Magnifikasi (pen: pemberian spesifikasi arah dan gradasi bobot) kekuasaan di tangan eksekutif;
- d. Diteruskannya sistem pengangkatan dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat;
- e. Kebijakan depolitisasi khususnya masyarakat pedesaan melalui konsep masa mengambang (*floating mass*); dan

f. Kontrol arbiter atas kehidupan pers.<sup>2</sup>

Gerakan reformasi yang dipelopori oleh Pelajar dan mahasiswa mencapai puncak dengan mundurnya Presiden Soeharto dari tampuk kepemimpinan Orde baru yang dipegang selama kurang lebih 32 tahun. Inti dari gerakan reformasi sebenarnya diarahkan untuk mengubah sistem politik ketatanegaraan yang bersifat otoritarian-oligarkhis-sentralistik menuju demokrasi yang desentralistik. Dengan demikian "penumbangan" Presiden Soeharto oleh kekuatan pelajar dan mahasiswa pada hakikatnya merupakan langkah awal untuk mengubah sistem politik ketatanegaraan yang otoritarian menuju sistem politik ketatanegaraan yang demokratis.

Menurut Samuel P. Huntington, perubahan sistem politik ketatanegaraan yang otoritarian ke sistem politik ketatanegaraan yang demokratis, pada umumnya melewati tiga tahapan yaitu :

1. Tahap penggulingan rezim otoriter;
2. Tahap penyusunan rezim demokratis; dan
3. Tahap pengkonsolidasian sistem demokrasi.<sup>3</sup>

Ketiga tahap ini dalam perjalanan sistem politik ketatanegaraan pasca orde baru sudah dilaksanakan dan sekarang ini masih dalam konteks tahap pengkonsolidasian sistem demokrasi. Berkaitan dengan tahap yang terakhir inilah kita dapat mencatat adanya beberapa perubahan sistem politik ketatanegaraan Indonesia yang terus menerus dibenahi. Perubahan-perubahan tersebut antara lain:

---

<sup>2</sup> Mochtar Pabottinggi dalam Syamsudin Haris & Riza Sihbudi, 1995, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. xii-xiii.

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Cet II, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hlm. 8

1. Telah diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui 4 (empat) tahap amandemen. Dimana pada zaman orde baru untuk mengubah UUD 1945 dianggap merupakan suatu perbuatan yang "tabu" dengan proses yang sangat sulit dan panjang yakni melalui mekanisme referendum sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1983 tentang Referendum dan Undnag-Undang No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.
2. Dipertegas mengenai sistem Pemerintahan Indonesia, yakni sistem Presidensiil. Dimana pada zaman orde baru sistem pemerintahan Indonesia tidak menunjukkan kejelasan;
3. dikembangkannya sistem kehidupan kepartaian yang terbuka, artinya tidak lagi ada pembatasan Partai Politik;
4. Dikembangkannya desentralisasi dan otonomi luas.
5. Dikembangkannya sistem representasi kedaulatan rakyat melalui tiga pilar Pemilu, yakni Pemilu untuk Dewan Perwakilan Rakyat /DPRD, Pemilu untuk Dewan Perwakilan Daerah dan Pemilu untuk Presiden dan Wk. Presiden.

Membangun sistem politik ketatanegaraan yang demokratis desentralistik memerlukan waktu yang relatif panjang. Mengubah sistem yang otoritarian-oligarkhis-sentralistik menuju sistem politik demokratis yang desentralistik tidak mungkin dilakukan dalam sekejap. Di negara-negara Eropa pun ketika membangun sistem ketatanegaraan yang demokrtis memakan waktu berabad-abad. Hal ini disebabkan dalam negara demokrasi, perubahan dramatis jarang

terjadi dalam satu malam; perubahan itu hampir selalu bersifat moderat dan sedikit demi sedikit. Sistem demokrasi jauh lebih kebal terhadap pergolakan besar revolusioner ketimbang sistem otoriter.<sup>4</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa embrio keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah ada di bawah Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen yakni Utusan Daerah sebagai salah satu unsur di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat di samping anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Utusan Golongan. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan ini tidak diambil dari mekanisme pemilihan melainkan pengangkatan.

Konsepsi kemunculan Utusan Daerah (termasuk Utusan Golongan) sebagai salah satu unsur dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat terungkap dalam Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 17 Juli 1945. Dalam kesempatan itu Mohammad Yamin mengemukakan antara lain:

“Kemudian dihadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam Republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia di duduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun wakil-wakil daerah yang saya sebut tadi sangat perlu, oleh karena tanah Indonesia tentu akan terdiri atas beberapa daerah dan wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah; maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan itu”.<sup>5</sup>

Menyimak pendapat tersebut di atas nampak bahwa keberadaan wakil-wakil daerah dan golongan memang dihendaki agar semua rakyat baik dalam

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 31.

<sup>5</sup> Mohammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, Jajasan Prapantja, Jakarta, hlm. 232-233.

konteks golongan maupun dalam ikatan kehidupan daerah memperoleh wadah perwakilan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Konstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang seperti ini menurut Mohammad Yamin, seperti yang terdapat di dalam konstitusi Republik Rusia (1936; fasal 22-29) dan Konstitusi San Min Chui di Tiongkok.

Untuk pemilihan yang akan dilakukan tidak perlu dibicarakan terlebih dahulu, melainkan diserahkan saja kepada badan penyusun pemilihan pada hari yang akan datang.<sup>6</sup>

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD), Dewan Perwakilan Daerah belum dikenal, namun demikian di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat unsur Utusan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Ketentuan tersebut berlaku dalam pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada masa pemerintahan presiden Soeharto. Dengan demikian, keterwakilan daerah tidak menjadi suatu institusi tersendiri, melainkan sebagai salah satu unsur dari keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>7</sup>

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, keterwakilan daerah sebagai institusi perwakilan tersendiri pernah ada ketika Indonesia berada di bawah Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Di dalam Bab III tentang Perlengkapan

---

<sup>6</sup> *Loc.cit*

<sup>7</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan Rakyat dan Perwakilan*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 47.



Republik Indonesia Serikat bagian Ketentuan Umum dinyatakan bahwa alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat ialah:

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

Kemudian menurut Pasal 80 Konstitusi Republik Indonesia Serikat ditegaskan antara lain:

1. Senat mewakili daerah-daerah bagian.
2. Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.
3. Setiap anggota Senat mengeluarkan satu suara dalam Senat.

Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 190 Konstitusi Republik Indonesia Serikat menyatakan:

- (1) Dengan tidak mengurangi yang ditetapkan dalam Pasal 51, ayat kedua, maka konstitusi hanya dapat diubah dengan Undang-Undang Federal dan menyimpang dari ketentuan-ketentuan hanya diperkenankan atas kuasa Undang-Undang Federal; Baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Senat tidak boleh bermufakat maupun mengambil keputusan tentang usul untuk itu, jika tidak sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota sidang menghadiri rapat.
- (2) Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam ayat pertama dirundingkan pula oleh Senat menurut ketentuan-ketentuan Bagian II Bab IV.
- (3) Usul undang-undang untuk mengubah Konstitusi ini atau menyimpang dari ketentuan-ketentuan hanya diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat ataupun oleh Senat dengan sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah suara anggota yang hadir. Jika usul itu dirundingkan lagi menurut yang ditetapkan dalam Pasal 132, maka Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menerima dengan sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah suara yang hadir.

Menyimak ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa Konstitusi Republik Indonesia Serikat menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) yang diwujudkan dalam lembaga Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan dalam rangka melakukan perubahan konstitusi Senat memegang porsi yang cukup kuat. Hal ini dapat ditunjukkan dengan keluarnya Undang-Undang Federal No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Dengan demikian, pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, praktik keparlemenan di Indonesia sudah mempergunakan model *strong bicameralism*. Menurut catatan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia diungkapkan:

“Senat di samping melakukan kekuasaan legislatif (terbatas) berfungsi pula sebagai majelis penasehat bagi Pemerintah. Pemerintah mendengar Senat tentang segala hal yang dianggap perlu oleh Pemerintah, bahkan Pemerintah berkewajiban mendengar tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah-daerah bagian. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat dan Senat bersama-sama Pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. Selain melakukan kekuasaan perundang-undangan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat berwenang pula mengontrol pemerintah”.<sup>8</sup>

Praktik penyelenggaraan ketatanegaraan sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia pasca pemberlakuan kembali Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, keberadaan utusan daerah dan utusan golongan sebagai unsur keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, di samping anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak pernah dilakukan melalui pemilihan, melainkan dengan penunjukan atau

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 47.

pengangkatan. Model semacam ini masih tetap dipandang demokratis sepanjang sesuai dengan gagasan yang dikemukakan Wolhoff yang mengemukakan:

“Pola pengisian keanggotaan Lembaga Perwakilan dapat dilakukan dalam dua golongan. **Pertama**; sistem pemilihan organis yakni mengisi keanggotaan Lembaga Perwakilan rakyat melalui pengangkatan atau penunjukkan. Sistem seperti ini dilandasi oleh pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup, seperti geneologis (keluarga), teritorial (kedaerahan), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani) dan lembaga-lembaga sosial (LSM/ORNOP);
- b. Persekutuan-persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih, artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah persekutuan-persekutuan hidup tersebut;
- c. Partai-partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini relatif tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup.

**Kedua**; sistem pemilihan mekanis. Sistem ini sering disebut juga pemilihan umum dan berpangkal tolak dari pemikiran:

- a. Rakyat di dalam suatu negara dipandang sebagai massa individu-individu yang sama;
- b. Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih, artinya masing-masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan umum untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat;
- c. Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisasi pemilih sehingga eksistensinya sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai, ataupun multi partai.”<sup>9</sup>

Salah satu tuntutan reformasi adalah penerapan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan, dan salah satu prasyarat demokrasi adalah pelibatan atau partisipasi masyarakat/rakyat melalui pemilihan umum. Untuk itulah dalam mekanisme rekrutmen semua wakil-wakil rakyat yang duduk di Majelis

---

<sup>9</sup> Wolhoff, dalam Bintan R. Saragih, 1988, *Lembaga-lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 171-176.

Permusyawaratan Rakyat dikehendaki untuk dilakukan melalui pemilihan umum, tidak berdasarkan penunjukan atau pengangkatan. Jimly Asshiddiqie mengatakan:

“Dengan adanya perubahan itu, pusat perhatian harus diarahkan pada upaya memahami perwujudan prinsip kedaulatan rakyat itu dalam tiga cabang kekuasaan utama, yaitu parlemen yang terdiri atas Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan lembaga kepresidenan atau pemerintahan. Aliran mandat kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat mengalir langsung secara periodik kepada kedua cabang kekuasaan tersebut melalui proses pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia yang diselenggarakan secara jujur dan berkeadilan”.<sup>10</sup>

Dari gambaran tersebut di atas, maka secara sistemik keberadaan Dewan Perwakilan Daerah ini tidak dapat dilepaskan dari perjalanan panjang yang terjadi dalam perdebatan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis-desentralistik yang menjadi tuntutan utama gerakan reformasi 1998. Dengan demikian, “pembacaan” keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia harus bersumber dari konsep demokratis-desentralistik yang pada hakikatnya merupakan “roh” dari keseluruhan perubahan konstitusi.

Demokrasi menuntut adanya keterlibatan rakyat untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan politik nasional melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui pemilu. Sementara desentralisasi tidak lain adalah memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk mengembangkan diri guna menopang “bangunan” Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sebagaimana terangkum dalam Pembukaan Undang-

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 137.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lain daripada itu, demokrasi dan desentralisasi dapat diibaratkan merupakan *“two sides of once coin”* dalam sistem pemerintahan modern guna mengimplementasikan prinsip kedaulatan rakyat yang lebih menyeluruh. Dengan demikian konsep demokrasi desentralistik pada hakikatnya memberikan tempat bagi daerah-daerah di Indonesia tidak hanya sekedar sebagai entitas organisasi pemerintahan, melainkan juga menempatkan daerah-daerah itu sebagai subyek hukum pelaku demokrasi. Hal ini berarti daerah diletakkan sebagai kerangka organis yang memiliki hak dan kewajiban dalam melaksanakan demokrasi. Oleh karena itulah dalam konsep demokrasi desentralistik keberadaan daerah juga memiliki wakil dalam sistem keparlemen di Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah.

“Roh” demokrasi-desentralistik tergambar dan mewarnai pola pikir para perumus amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Gambaran tersebut nampak dari cara meletakkan konsepsi demokrasi-desentralistik dalam sistematika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen, yakni dengan menempatkan Bab tentang Pemerintahan Daerah (Bab VI) berurutan dengan Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat (Bab VII) dan Bab tentang Dewan Perwakilan Daerah (Bab VIIA).

Lain daripada itu jika dilihat dari perjalanan proses amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka proses itu dilakukan secara berurutan, yakni perubahan II terkait Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat, serta perubahan III menyangkut kemunculan lembaga negara baru yang disebut Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian berpijak dari perubahan

II dan III tersebut, dilakukanlah perubahan IV yakni tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang rumusan ketentuannya tertuang dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>11</sup>

Dari gambaran pentahapan amandemen serta sistematika hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, nampak jelas bahwa visi para perancang amandemen UUD 1945 menempatkan daerah sebagai bagian integral dari NKRI, dan oleh sebab itulah kepentingan-kepentingan daerah harus menjadi referensi dalam setiap pengambilan kebijakan politik nasional. Dengan kata lain, para perancang amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki agar kepentingan daerah harus menjadi sumber referensi dan muatan kebijakan politik nasional. Inilah gambaran konsep demokrasi-desentralistik yang tertuang di dalam konstitusi.

Kebijakan politik nasional haruslah dituangkan dalam produk hukum. Hal ini bertujuan agar kebijakan politik tersebut mengikat, dapat dilaksanakan, dan mencerminkan keadilan bagi seluruh komponen bangsa untuk masa kini dan akan datang. *“Legislation public policy just not sharing power authority, but for the next generations”*. Oleh sebab itulah untuk menuangkan kebijakan politik nasional tersebut proses legislasi menjadi jalan pertama dan utama. Sehubungan dengan hal ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>11</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi, 2008, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

telah memberikan peran yang lebih kuat kepada lembaga perwakilan ketimbang eksekutif. Tidak seperti ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum diamandemen.

Penguatan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dalam proses legislasi tentu harus diimbangi oleh kekuatan lain yang juga diberi peran untuk melakukan koreksi atas proses legislasi yang sedang dijalankan. Kekuatan lain tersebut bisa saja dicerminkan melalui pembentukan representasi dalam kamar kedua parlemen. Oleh sebab itulah dalam sistem keparlemenan dikenal adanya *bicameral system*. Sistem keparlemenan seperti ini mengenal adanya dua komponen (kamar) yang keberadaan anggotanya memperjuangkan atau merepresentasikan kepentingan rakyat yang berbeda. Kepentingan rakyat yang dimaksud pada umumnya adalah dalam hal penentuan kebijakan politik yang berskala nasional, dan bidang tertentu yang spesifik, apakah itu menyangkut kepentingan golongan maupun kepentingan yang berdimensi kewilayahan (daerah/negara bagian) untuk dipergunakan sebagai referensi penyeimbang dan kontrol antara kedua kepentingan tersebut.<sup>12</sup>

Terlepas dari keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang dalam berbagai argumentasi akademik eksistensinya masih diragukan apakah merupakan kamar kedua dalam sistem keparlemenan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>13</sup>, keberadaannya dirancang untuk

---

<sup>12</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Penerbit Univ. Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 172.

<sup>13</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 16, dikatakan bahwa struktur parlemen di negara kita diidealkan berkamar tunggal (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan kedaulatan rakyat yang dapat diorganisasikan secara total ke dalam satu organisasi bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lebih lanjut menurut Ni'Matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 168 dinyatakan bahwa akan tetapi, berdasarkan Passal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa

merepresentasikan kepentingan daerah. Hal ini mengingat dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan pasal tersebut mempergunakan frasa "*dibagi atas*" bukan frasa "*terdiri atas*". Hal ini berarti diasumsikan bahwa sejak semula ketika Negara Kesatuan Republik Indonesia diproklamkan tidak ada satupun wilayahnya yang berstatus sebagai "*state*" yang kemudian bergabung, melainkan wilayah yang ada merupakan satu kesatuan atau satu entitas, dan kemudian dibagi-bagi. Oleh sebab itulah penegasan pasal seperti ini mengandung makna bahwa keberadaan provinsi, kabupaten dan kota di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia disebabkan oleh adanya pembagian wilayah secara teritorial (desentralisasi teritorial).

Dalam konstruksi pembagian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menunjukkan bahwa relasi hubungan antara pemerintah pusat di satu pihak dan provinsi, kabupaten, dan kota dipihak yang lain masih mempunyai hubungan hirarkhis dan fungsional. Pendek kata dengan mempergunakan terminologi "pembagian", maka akan ada pembagian fungsi dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Berkaitan dengan hal inilah, dalam prinsip negara kesatuan pemerintah pusat masih memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan,

---

keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, belum bisa sistem parlemen di negara Indonesia disebut menganut sistem parlemen dua kamar (bikameral), karena dalam sistem dua kamar bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan.



koordinasi, dan pengendalian atas jalannya pemerintahan daerah termasuk di dalamnya kepentingan daerah.

Dengan posisi yang demikian itulah, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan daerah menjadi sangat dibutuhkan, agar hubungan antara Pusat dan Daerah tetap sinergis karena adanya sarana yang menghubungkan antara dua kepentingan, yakni kepentingan pusat dan kepentingan daerah. Apalagi dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya ketentuan inilah, maka asas otonomi akan berhadapan dengan asas unitaris, dan oleh sebab itulah agar tidak terjadi “*spanning*” hubungan antara kedua asas tersebut, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dikonstruksikan secara konstitusional untuk menjadi penghubung keharmonisan asas otonomi dan unitaris, khususnya dalam hal pembentukan kebijakan publik berkala nasional melalui proses legislasi (proses pembentukan Undang-Undang) yang tetap mencerminkan pula kepentingan daerah yang berotonomi tersebut.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi secara jelas telah diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan:

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

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

Dasar Konstitusionalitas kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tersebut menunjukkan bahwa dalam sistem keparlemenan Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi mengajukan Rancangan Undang-Undang, membahas Rancangan Undang-Undang, dan memberikan pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang secara terbatas. Dengan kewenangan konstitusional itulah Dewan Perwakilan Daerah menjadi salah satu unsur atau komponen tripartit dalam penyusunan kebijakan publik berskala nasional yang dituangkan dalam produk hukum berjenis Undang-Undang, di samping Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian sebagaimana telah diuraikan, permasalahan yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimanakah konsep teoritis sistem ketatanegaraan yang demokratis-desentralistik di Indonesia setelah Amandemen UUD 1945?
2. Bagaimanakah hakikat keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam demokrasi desentralistik di Indonesia?

### 1.3. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian disertasi ini adalah:

1. Untuk menggali, menganalisa dan menemukan teori sistem ketatanegaraan yang demokratis-desentralistik khas Indonesia setelah amandemen UUD NRI 1945.
2. Menggali dan mengkaji hakikat keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam demokrasi desentralistik di Indonesia

Adapun kegunaan penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Secara teoritis, kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum. Bidang ilmu hukum yang dimaksud tidak lain adalah bidang Ilmu Hukum Tata Negara karena secara umum menyoroti hakikat Dewan Perwakilan Daerah dalam demokrasi desentralistik terutama dalam proses legislasi yang berparadigma *checks and balances* antara kepentingan daerah dengan kepentingan politik yang direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan kegunaan praktis dari penelitian ini, adalah:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Lembaga Legislatif terutama menyangkut keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis-desentralistik terutama berkaitan dengan proses legislasi, sekaligus diharapkan menjadi bahan masukan bagi pembentuk undang-undang dalam melakukan pembenahan proses legislasi di Indonesia, yang menyangkut perencanaan, perumusan,

dan pembahasan suatu rancangan undang-undang yang melibatkan aspirasi daerah guna mengimplementasikan konsep demokrasi desentralistik.

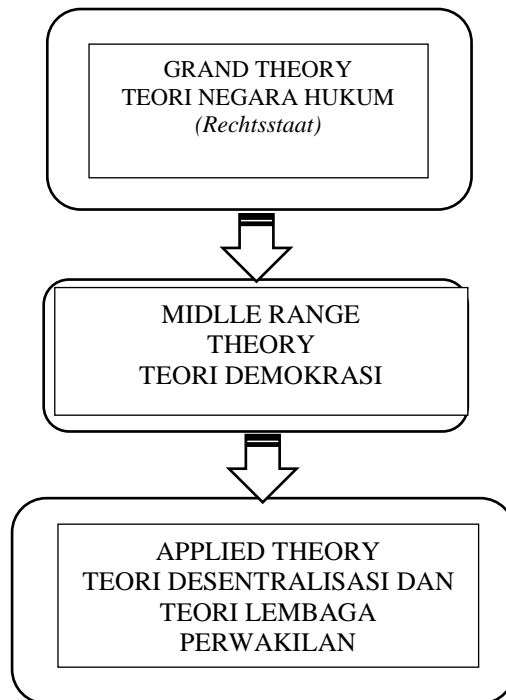
- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat berguna bagi masyarakat yang ingin mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis desentralistik setelah Amandemen UUD 1945 terutama dalam proses legislasi.

#### **I.4. Kerangka Berpikir**

Penelitian dengan judul Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia dilakukan dengan menggunakan teori yang bersifat *Grand Theory*, *Middle Range Theory*, dan *Applied Theory*. Teori-teori tersebut digunakan agar dapat lebih menggambarkan secara jelas hal-hal yang menjadi pemikiran dan perhatian dalam menguraikan permasalahan yang telah dirumuskan. *Grand theory* yang digunakan adalah Teori Negara Hukum, *Middle Range Theory* yang digunakan adalah Teori Demokrasi, dan sebagai *Applied Theory* adalah teori Desentralisasi dan Teori Lembaga Perwakilan.

Secara skematis, penggunaan teori-teori dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1



Teori Negara Hukum dipergunakan sebagai *Grand Theory* dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan landasan berpikir secara teoritik mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan hubungan antara negara dan hukum dan bagaimana hukum memainkan peranan penting dalam kehidupan ketatanegaraan. Di samping itu Teori Negara Hukum dipergunakan sebagai *Grand Theory* karena dilandasi oleh alasan bahwa dalam konteks pemikiran negara dan hukum para filsuf-filsuf pertama dalam lintasan sejarah (diakronik) awal-awalnya lebih banyak mengemukakan perihal posisi hukum dalam konteks keberadaan masyarakat manusia.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Dalam Theo Huijbers, 1986, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 20, terungkap:

Sesuai dengan alam pikiran kuno filsuf-filsuf pertama memandang manusia sebagai bagian dari alam semesta. Dalam alam semesta ini hal-hal yang muncul dan lenyap menurut suatu keharusan alamiah. Demikianlah terjadi dengan manusia juga. Keharusan alam dan hidup itu disebut hukum (*nomos*).

Dalam negara hukum pada hakikatnya negara sebagai organisasi kekuasaan – demikian Logemann menyebutkan – haruslah berdasarkan hukum. Artinya kendati negara itu membentuk hukum namun ia juga harus tunduk pada hukum yang dibentuknya. Dengan kata lain hukum membawahkan negara.

Paham negara hukum melandaskan pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hal ini dikerenakan pada dasarnya hukum itu timbul dari rasa yang dimiliki tiap individu dalam masyarakat yang pada hakikatnya memiliki rasa keadilan. Rasa tersebut akan membawa pada kesadaran hukum. Jadi kesadaran hukum adalah salah satu fungsi jiwa manusia yang memunculkan reaksi terhadap perbuatan-perbuatan manusia, dalam hubungannya dengan manusia lainnya dalam kehidupan bermasyarakat. Sehubungan dengan hal ini, keinsyafan keadilan dalam hubungan dengan hukum tidak hanya dimiliki oleh rakyat. Yang berkuasa dalam negara juga sadar tentang perlunya keadilan.<sup>15</sup> Oleh sebab itu dalam negara hukum ada dua unsur penting: *pertama*, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan pada suatu norma obyektif yang

ANAXIMANDER berpendapat bahwa keharusan alam dan hidup kurang dimengerti manusia. Tetapi jelas baginya, bahwa keteraturan hidup bersama harus disesuaikan dengan keharusan alamiah. Bila itu terjadi, timbullah keadilan (*dike*).

HERAKLEITOS berpendapat juga, bahwa hidup manusia harus sesuai dengan keteraturan alamiah, tetapi padanya keharusan alamiah telah digabungkan juga dengan pengertian-pengertian yang berasal dari logos.

PARMENIDES sudah melangkah lebih jauh lagi. Ia berpendapat bahwa logos membimbing arus alam, sehingga alam dan hidup mendapat suatu keteraturan yang terang dan tetap.

Dapat disimpulkan bahwa menurut filsuf-filsuf pertama hukum tidak terbatas pada masyarakat manusia. Hukum meliputi semesta alam. Maka belum dibedakan antara hukum alam dan hukum positif. Kedua-duanya dianggap sebagai bagian dari aturan ilahi. Orang yang memberontak, yakni melewati batas aturan, akan mendapatkan balas dendam karena kesombongan (*hubris*)

<sup>15</sup> Theo Huijbers, 1986, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 274

juga mengikat pihak yang memerintah. **Kedua**, norma obyektif yang dimaksud itu harus memenuhi syarat bukan hanya secara formal semata, melainkan juga harus dapat dipertahankan berhadapan dengan *idea* hukum.<sup>16</sup>

Menurut Hans Kelsen negara merupakan suatu tertib hukum yang timbul karena diciptakannya peraturan-peraturan hukum yang menentukan bagaimana setiap orang di dalam masyarakat atau negara bertanggung jawab atas perbuatannya. Peraturan tersebut sifatnya mengikat, artinya setiap orang di dalam negara tersebut harus tunduk dan mentaatinya sehingga menyebabkan segala sikap dan tindaknya menyesuaikan dengan tertib hukum tersebut. Konsepsi seperti inilah yang kemudian berkembang menjadi konsep negara hukum.<sup>17</sup>

Franz Magnis-Suseno<sup>18</sup> mengemukakan dari segi moral politik ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, (3) legitimasi demokrasi, dan (4) tuntutan akal budi.

Kepastian hukum merupakan kebutuhan langsung masyarakat selaras dengan keinsyafannya tentang keadilan. Oleh sebab itulah dalam hubungannya dengan negara, kepastian hukum berarti bahwa tindakan negara dapat diperhitungkan karena diambil berdasarkan hukum yang berlaku umum. Tuntutan perlakuan yang sama mengandung makna bahwa segenap anggota masyarakat diperlakukan menurut tolok ukur yang obyektif dan sama. Tolok ukur itu tidak

---

<sup>16</sup> Franz Magnis-Suseno, 1994, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 295.

<sup>17</sup> Menurut Ensiklopedia Nasional, 1990, Cipta Adi Pustaka, hlm. 10 disebutkan bahwa Negara hukum adalah suatu negara yang pemerintahnya memiliki undang-undang dan bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum berdasarkan undang-undang sehingga menyebabkan rakyat yang tidak dapat berbuat sewenang-wenang dan memungkinkan terwujudnya ketertiban.

<sup>18</sup> Franz Magnis-Suseno, 1994, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 295.

lain adalah hukum. Legitimasi demokratis maksudnya adalah bahwa penggunaan kekuasaan haruslah berdasarkan pada persetujuan dasar para warga negara dan senantiasa berada di bawah kontrol mereka langsung, dan hal ini mengandung makna bahwa kontrol terhadap kekuasaan negara dijalankan berdasarkan dan dalam batas-batas hukum. Kontrol demokratis negara di sini berkaitan dengan kekuasaan legislatif. Akhirnya hal yang paling fundamental adalah bahwa negara hukum merupakan tuntutan akal budi, karena manusia sesuai dengan martabatnya adalah makhluk berakal budi oleh karena itulah cara pengaturan manusia yang berakal budi adalah melalui pemberitahuan, jadi ada tindakan yang bersifat normatif. Artinya manusia tidak dibuat bertindak teratur, melainkan ia diberitahu untuk teratur. Sedangkan pemaksaan hanyalah sarana terakhir masyarakat untuk membela diri terhadap mereka yang memang tidak mau tahu. Oleh sebab itu suatu tindakan yang semata-mata berdasarkan kekuatan tidak sesuai dengan martabat manusia sebagai makhluk berakal budi. Sehingga apabila negara bertindak sewenang-wenang, negara tidak lagi berada di tingkat rasionalitas yang harus dituntut.<sup>19</sup> Dan itu jelas bukan negara hukum.

Dari keempat moralitas politik agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum tersebut, maka negara hukum di samping merupakan gagasan normatif penyelenggaraan negara yang menghendaki negara tunduk pada supremasi hukum, juga merupakan basis moralitas penyelenggaraan negara sebagai konsekuensi logis dari tuntutan akal budi, atas dasar kemartabatan manusia. Negara yang merupakan manifestasi kontrak sosial –

---

<sup>19</sup> Franz Magnis-Suseno, 1994, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 295-297.



sebagaimana dikemukakan oleh JJ. Rousseau - tentu berisi manusia-manusia yang berakal budi. Oleh sebab itu negara hukum pada hakikatnya merupakan manifestasi dari negara yang berakal budi, sehingga setiap tindak lakunya berada dalam tingkat rasionalitas yang memiliki keinsyafan tentang keadilan.

Hakikat negara hukum sebagaimana telah dikemukakan tersebut kemudian dirujuk dalam terminologi yang berbeda dari aspek karakternya yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Jika *rechtsstaat* memiliki karakter administratif, sedangkan *the rule of law* berkarakter yudisial.<sup>20</sup>

Dalam perkembangannya di Indonesia, menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian negara hukum sebagai negara yang berdasarkan hukum, dimana kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama dihadapan hukum.<sup>21</sup> Sedangkan Hamid S. Attamimi mengartikan negara hukum sebagai negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara negara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>22</sup>

Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 tidak menganut salah satu paham tersebut, karena memiliki karakteristik tersendiri. Negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum sebagaimana berkembang di negara-negara yang menganut tradisi *anglo saxon (common law)* yang kemudian disebut *rule of law*, maupun konsep *Eropa Kontinental (civil law)*

---

<sup>20</sup> Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, hlm. 24-25.

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Pemantap Cita Hukum dan Asas-Asasa Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, hlm. 1.

<sup>22</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 Agustus 1992, hlm. 8.

yang kemudian disebut *rechtsstaat*. Menurut Mahfud MD, Negara Hukum Indonesia mengambil konsep prismatik atau integratif dari dua konsepsi tersebut sehingga prinsip kepastian hukum dalam *rechtsstaat* dipadukan dengan keadilan dalam *rule of law*.<sup>23</sup>

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa pada prinsipnya konsepsi Negara Hukum menghendaki tegaknya supremasi hukum. Supremasi hukum secara menyeluruh merupakan tanggungjawab negara. Kewajiban negara untuk menjamin tertib hukum (*rechtsorde*), menjamin tegaknya hukum, dan menjamin tercapainya tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Sebagai *Middle Range Theory* dalam penelitian ini adalah teori Demokrasi. Penggunaan teori ini dimaksudkan untuk menjernihkan pemahaman terhadap paham demokrasi sebagai prinsip dalam penyelenggaraan Negara Hukum, dimana rakyat ikut berperan serta secara aktif dalam aktifitas penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan termasuk dalam pembentukan norma-norma kehidupan bersama yang disebut hukum.

Keikutsertaan rakyat dalam aktifitas kehidupan ketatanegaraan sudah dikenal sejak zaman Yunani Kuno (Abad VI sampai dengan III SM). Pada waktu itu paham demokrasi diimplementasikan secara langsung di dalam *city state* (polis atau negara kota). Implementasi demokrasi ini masih terbatas bagi golongan warga negara saja. Para laki-laki dan bangsawanlah yang memiliki hak untuk ikut berdemokrasi, yakni ikut serta mengambil keputusan-keputusan penting dalam kehidupan ketatanegaraan, sementara bagi golongan pendatang, budak dan wanita tidak memiliki hak untuk ikut berdemokrasi. Sifat langsung dari demokrasi

---

<sup>23</sup> Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm. 26.

Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah-daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).<sup>24</sup>

Demokrasi sebagai suatu paham penyelenggaraan sistem ketatanegaraan mengandung berbagai makna di dalamnya. Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *Demos* (rakyat) dan *Cratein* (memerintah). Dengan demikian secara harafiah demokrasi diartikan sebagai rakyat memerintah. Menurut Aristoteles sebagaimana dikutip oleh CF. Strong dalam buku berjudul *Modern Constitution* dikatakan bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerosotan pemerintahan.<sup>25</sup> Pandangan seperti ini mengingatkan kembali pada argumentasi teori negara sebagaimana dikemukakan oleh Polybios dalam *Cyclus Theory* yang menyatakan bahwa demokrasi merupakan bentuk atau suatu sistem pemerintahan yang paling akhir kemunculannya setelah monarkhi dan aristokrasi.

Sementara itu Maurice Duverger pada intinya mengemukakan bahwa jika arti kata yang dipahami secara awam, maka demokrasi yang sesungguhnya tidak pernah ada, sebab hal ini adalah bertentangan dengan kodrat alam dan sangat utopis.<sup>26</sup> Hal ini benar adanya karena dalam kenyataan empirik tidak mungkin sekelompok orang dengan jumlah yang sangat besar yang disebut “rakyat” memerintah, sedangkan yang berjumlah sedikit diperintah. Bahkan jika diartikan secara harifiah demokrasi itu adalah rakyat yang memerintah, lalu siapa

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, 2015, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 108-109.

<sup>25</sup> CF. Strong, dalam Sri Soemantri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, hlm. 2.

<sup>26</sup> *Ibid.*

sesungguhnya yang diperintah. Dalam pandangan lain Schumpeter mememukakan tentang apa yang dinamakan teori lain demokrasi, yang disebut metode demokrasi. Menurutnya teori lain demokrasi atau metode demokrasi adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.<sup>27</sup>

Pendapat Schumpeter ini tidak bertitik tolak dari pemaknaan wujud demokrasi berdasar aspek arti harafiahnya, melainkan memandang demokrasi sebagai sarana untuk pengambilan keputusan politik, dimana pihak-pihak yang diberi kewenangan untuk menyusun dan memutuskan suatu keputusan politik yang akan diberlakukan secara bersama-sama memperoleh legitimasi, kepercayaan, atau dukungan rakyat. Jadi disini menurut Schumpeter, demokrasi tidak diwujudkan dalam kerangka pemerintahan yang dilaksanakan secara masif oleh rakyat, melainkan semata-mata hanya merupakan mekanisme atau sarana untuk pengambilan keputusan politik. Pandangan semacam ini senada dengan pendapat Henry B. Mayo yang mengatakan:

“Sistem politik dikatakan demokrasi apabila kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang di dasarkan atas kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.<sup>28</sup>

Lebih lanjut Henri B. Mayo juga mengatakan:

“Demokrasi disamping sebagai suatu sistem pemerintahan, juga dapat dikatakan sebagai suatu gaya hidup (*life style*) serta tata mesyarakat tertentu.

---

<sup>27</sup> Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokrasi Ke Tiga*, Cet. II, Grafiti, Jakarta, hlm. 5.

<sup>28</sup> Henry B. Mayo, dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Univ. Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 150.

Oleh sebab itu di dalam demokrasi juga mengandung unsur-unsur moril yang di dalamnya memuat nilai-nilai:

1. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
2. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. menyelesaikan pergantian kepemimpinan secara teratur;
4. membatasi pemakaian kekerasan sampai seminim mungkin;
5. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; dan
6. menjamin tegaknya keadilan.<sup>29</sup>

Dengan beraneka ragamnya pengertian demokrasi tersebut Samuel P. Huntington<sup>30</sup> mengemukakan bahwa dalam rangka mendefinisikan demokrasi perlu memperhatikan 5 (lima) persoalan pokok, **Pertama**; mendefinisikan demokrasi hanya berdasarkan pada aspek pemilihan merupakan cara pendefinisian yang minimalis, karena sejatinya demokrasi itu mengandung pemaknaan yang sangat luas dan idealis, antara lain menyangkut kontrol yang efektif oleh warganegara terhadap kebijakan pemerintah, akuntabilitas pemerintahan, kejujuran dan keterbukaan dalam percaturan politik, musyawarah yang rasional dan didukung dengan informasi yang cukup, partisipasi dan kekuasaan yang setara. **Kedua**; bertitik tolak dari pokok yang pertama tersebut, definisi demokrasi mengandung makna pembatasan kekuasaan. Artinya dalam negara demokrasi para pembuat keputusan yang terpilih tidak menjalankan seluruh kekuasaan, melainkan mereka berbagi kekuasaan dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat.

**Ketiga**; mendefinisikan demokrasi tidak harus dikaitkan dengan persoalan stabilitas atau kerapuhan sistem politik yang demokratis, artinya antara stabilitas dan kerapuhan sistem politik tidak serta-merta dilihat dari perbandingan antara sistem politik yang demokratis dan nondemokratis. Tidak selalu sistem

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm, 151.

<sup>30</sup> Samuel P. Huntington, *Op.cit*, 8-12.

demokratis menghasilkan kerapuhan atau instabilitas pemerintahan, sedangkan sistem yang nondemokratis lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Ada negara dengan sistem politik yang nondemokratis namun mengalami kerapuhan atau instabilitas pemerintahan yang kompleks, sebaliknya ada pula negara dengan sistem politik yang demokratis namun stabilitas pemerintahannya tetap terjaga kendati konflik kepentingan antar kelompok masyarakat juga masih terdapat di dalamnya.

***Keempat;*** mendefinisikan demokrasi dilakukan dengan cara mendikotomikan sistem politik demokrasi dengan sistem politik nondemokrasi, artinya ketika analis akan membuat rumusan mengenai demokrasi mereka melakukan perbandingan dengan dengan ciri-ciri sistem politik yang nondemokrasi. Cara seperti ini sangat efektif dilakukan untuk merumuskan demokrasi, karena indikator-indikator demokrasi akan dijumpai dari gejala yang bersifat kontradiksi dari sistem politik yang nondemokrasi seperti keadilan dalam pemilihan, pembatasan terhadap partai politik, kebebasan pers, dan kriteria-kriteria lainnya.

***Kelima;*** mendefinisikan sistem politik demokrasi dilakukan dengan melihat ciri-ciri negatif sistem politik nondemokrasi. Cara seperti ini hampir sama dengan cara keempat di atas, hanya bedanya untuk merumuskan demokrasi para analis mempergunakan istilah otoriter seraya mengemukakan ciri-ciri negatifnya seperti penetrasi kontrol pemerintah atas aktifitas rakyat dan komunikasi massa, sistem partai tunggal atau bahkan tiadanya partai, dan pluralisme politik yang terbatas dan tidak bertanggungjawab.

Berdasarkan kelima persoalan pokok tersebut di atas, maka secara garis besar yang disebut demokrasi itu tidak hanya terbatas pada persoalan hitung-hitungan nominal dukungan dalam pengambilan keputusan seperti adagium “*one man or woman, one vote*”, melainkan lebih luas yakni menyangkut berbagai aktifitas politik ketatanegaraan yang pada intinya lebih mengedepankan pada penguatan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan negara, dimana rakyat dan komponen-komponen lain yang ada di dalamnya mengambil bagian sentral dalam merespon perilaku kekuasaan, baik dalam konteks organisasinya (negara), maupun dalam konteks *persoon* pemegang kekuasaan terhadap ketiga prinsip (partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas) tersebut.

Dengan demikian demokrasi tidak hanya bicara tentang peran orang perorang dalam ikatan rakyat dalam merespons fenomena kekuasaan dalam pengambilan keputusan, melainkan bisa juga menyangkut kelompok dalam ikatan struktural dalam mengambil bagian partisipasi pengambilan keputusan politik oleh struktur kekuasaan yang lebih tinggi.

Lain dari pada itu, demokrasi sering dikaitkan dengan paham kedaulatan rakyat. Pengkaitan ini disebabkan antara demokrasi dan kedaulatan rakyat memiliki hubungan kausal (sebab akibat). Demokrasi yang dimaknai secara harafiah adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat mengakibatkan rakyat berperan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Jadi dalam demokrasi terkandung rakyat sebagai subyek hak yang ikut dalam berdemokrasi. Sedangkan dalam kedaulatan rakyat maka rakyat menempatkan diri dalam satu kesatuan yang memegang puncak-puncak kekuasaan negara. Demikianlah prinsip dan teori demokrasi yang hendaknya

dipahami dalam perspektif substantif dan tidak hanya sebatas pada prosedural semata.

Teori demokrasi dan kedaulatan rakyat akan membawa pengaruh pada Sistem ketatanegaraan suatu negara. Menurut Carl J. Friedrich sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.<sup>31</sup> Dengan demikian dapat juga dikatakan bahwa sistem itu adalah suatu tatanan atau susunan yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya secara teratur dan terencana untuk mencapai suatu tujuan. Oleh sebab itu, apabila salah satu komponen atau bagian yang membentuk tatanan atau susunan itu berfungsi melebihi atau kurang dari kapasitasnya, maka akan mempengaruhi keseluruhan. Jadi prasyarat berjalannya sistem tidak lain adalah keselarasan dan keharmonisan antar komponen atau bagian.

Hamid S. Attamimi dengan mempergunakan frasa sistem pemerintahan mengemukakan bahwa dalam kata sistem pemerintahan, terdapat bagian-bagian dari pemerintahan yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri, namun secara keseluruhan bagian-bagian itu merupakan satu kesatuan yang padu dan bekerja sama secara rasional.<sup>32</sup> Pendapat seperti ini menunjukkan

---

<sup>31</sup> Carl J. Friedrich dalam Moh, Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1980, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN UI, Jakarta, hlm. 160.

<sup>32</sup> Hamid S. Attamimi, Disertasi, 1990, *Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita II*, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, hlm. 110-111.



sekali bahwa makna dari sistem itu berkaitan dengan mekanisme dan cara kerja suatu lembaga, institusi ataupun organ dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Negara sebagai organisasi kekuasaan, demikian Logemann mengatakan – tentu terdiri dari beberapa bagian atau komponen. Oleh sebab itu sistem ketatanegaraan tentunya berkaitan dengan mekanisme dan cara kerja negara sebagai organisasi kekuasaan dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Untuk mengetahui mekanisme dan cara kerja negara maka komponen inti yang harus dipahami terlebih dahulu adalah:

- a. Bentuk dan cara pembentukan atau penyusunan alat-alat perlengkapan negara. Dalam hal ini juga menyangkut bentuk organisasi kekuasaan (negara) yang dikehendaki;
- b. Wewenang, fungsi, tugas, kewajiban dan tanggung jawab dari masing-masing alat perlengkapan negara;
- c. Hubungan antar alat perlengkapan negara naik yang bersifat vertikal maupun horizontal; dan
- d. Hubungan antara negara dengan anggota organisasinya, yakni warga negara atau rakyat.<sup>33</sup>

Keempat komponen atau bagian tersebut tidak dapat dipisahkan atau saling berhubungan antara satu dengan yang lain, sebab baik bentuk organisasi, hubungan antar alat perlengkapan negara secara vertikal maupun horizontal (termasuk wewenang, fungsi, tugas, kewajiban, dan tanggung jawabnya masing-masing) pada akhirnya melahirkan sistem atau mekanisme/tata kerja tertentu yang akan dipergunakan dalam menggerakkan mekanisme kehidupan organisasi dari

---

<sup>33</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit*, hlm. 22-23.

negara yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal ini, Miriam Budiardjo mengemukakan:

“Secara visual nampaklah bahwa kekuasaan dapat dibagi dengan dua cara:

- a. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial (*territorial division of power*). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal, serta konfederasi.
- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya secara horizontal. Pembagian ini memnunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of powers*).<sup>34</sup>

Visualisasi sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo tersebut, dalam praktek ketatanegaraan diwujudkan atau diekspresikan dalam sistem pemerintahan negara yang secara doktrin Hukum Tata Negara dapat dibagi dalam 3 (tiga) pengertian besar, yakni:<sup>35</sup>

1. Sistem pemerintahan negara dalam arti paling luas, yaitu suatu tatanan atau struktur dari suatu negara dengan menitik beratkan pada hubungan antara negara dengan rakyatnya. Pengertian ini akan menimbulkan pemahaman mengenai sistem pemerintahan yang bercorak monarkhi, ariskokrasi, atau demokrasi.
2. Sistem pemerintahan negara dalam arti luas, yaitu suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak pada hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat (central government) dengan bagian-bagian yang terdapat di dalam negara di tingkat lokal (local government). Pengertian seperti ini akan menimbulkan corak sistem pemerintahan negara berdasarkan bangunannya, yaitu:
  - a. Bangunan negara kesatuan, di mana pemerintah pusat memegang otoritas penuh (berkedudukan lebih tinggi bila dibandingkan dengan pemerintah lokal).<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hlm. 267.

<sup>35</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit*, hlm. 120-122.

<sup>36</sup> CF. Strong sebagaimana dikutip Oleh Miriam Budiardjo, *Op.cit*, hlm. 269 mengemukakan bahwa negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi pada pemerintah pusat dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan ada pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah.

- b. Bangunan negara serikat (federal), yakni pemerintah pusat dengan negara-negara bagian mempunyai kedudukan yang sama.<sup>37</sup>
  - c. Bangunan negara konfederasi, dimana pemerintah lokal (kanton/wilayah) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pemerintah pusat.<sup>38</sup>
3. Sistem pemerintahan dalam arti sempit, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak dari hubungan sebagian organ atau alat perlengkapan negara di tingkat pemerintah pusat, khususnya hubungan antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Struktur atau tatanan seperti ini akan menimbulkan corak sistem pemerintahan negara, yakni:
- a. Sistem parlementer, yakni parlemen (legislatif) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada eksekutif. Parlemen dapat membubarkan eksekutif melalui mosi tidak percaya. Contohnya Inggris dan Jepang.
  - b. Sistem pemisahan kekuasaan yang sering disebut sistem presidensiil, yakni antara parlemen (legislatif) dan eksekutif mempunyai kedudukan yang sama dan tidak saling menjatuhkan melainkan saling melakukan kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam melaksanakan kewenangannya, contohnya di Amerika Serikat.
  - c. Sistem pemerintahan badan pekerja atau sering disebut sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat, yakni pemerintah atau eksekutif pada hakikatnya adalah Badan Pekerja dari legislatif (parlemen), dengan kata lain eksekutif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari legislatif (parlemen). Oleh karena itu parlemen tidak diberi wewenang untuk melakukan pengawasan kepada eksekutif, sehingga yang berhak melakukan pengawasan parlemen dan eksekutif adalah rakyat secara langsung, contohnya di Swiss.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> CF. Strong sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, *ibid*, hlm 270 mengemukakan bahwa salah satu ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara bagian diserahkan sama sekali kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam dibatasi.

<sup>38</sup> Menurut L. Oppenheim sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, *ibid*, hlm. 268 mengemukakan bahwa konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara negara-negara itu (*A confederacy consists of a number of full sovereign states linked together for a maintenance of their external and internal independence by a recognized international treaty into a union with organs of its own, which are vested with a certain power over the members states, but not over the citizens of these states*)

<sup>39</sup> Menurut Pasal 71 Konstitusi Federal Konfederasi Swis pemegang kedaulatan tertinggi di negara Konfederasi Swiss adalah Sidang Federal yang terdiri dari Dewan Nasional dan Dewan Negara.

Bila dicermati bentuk-bentuk atau sistem pemerintahan negara sebagaimana telah disebutkan di atas, maka dapat ditarik pemahaman bahwa bentuk atau sistem pemerintahan negara tersebut pada hakikatnya dipergunakan untuk menampung tuntutan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Dengan demikian sistem ketatanegaraan suatu negara akan sangat tergantung dari pilihan yang diambil dari negara yang bersangkutan terkait dengan sistem pemerintahan termasuk bangunan negara dan bentuk yang dikehendaki. Apakah bentuk negara kesatuan dengan pola sentralisasi atautah desentralisasi, federal, atau konfederasi. Apakah bentuk negara republik, monarkhi, atautah aristokrasi. Apakah sistem pemerintahan parlementer, presidensiil, atautah badan pekerja.

Sebagai *Applied Theory* penelitian ini mempergunakan teori Desentralisasi dan teori Lembaga Perwakilan. Teori ini dipergunakan untuk memberikan gambaran singkat mengenai apa dan bagaimana desentralisasi dan Lembaga Perwakilan itu berada dalam konsep teori Negara Hukum dan Teori Demokrasi. Pendek kata, teori desentralisasi dan teori Lembaga Perwakilan ini dipergunakan untuk menterjemahkan secara langsung implementasi Teori Negara Hukum dan Teori Demokrasi. Sehingga diharapkan dapat menjadi dasar argumen bagi jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan.

Keberadaan teori Desentralisasi tentunya berkaitan erat dengan hubungan antara Pemerintah pusat dan Daerah. Dalam konteks yang demikian itu, maka

---

Pasal 96 ayat (1) Konstitusi Federal Konfederasi Swis menyatakan bahwa pemegang kekuasaan eksekutif dan Badan pelaksana kekuasaan tertinggi Konfederasi Swis dipegang oleh Dewan Federasi, yang terdiri dari 7 (tujuh) anggota dan dipilih oleh Sidang Federal.

Pasal 98 ayat (1) Konstitusi Federal Konfederasi Swiss menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden Konfederasi Swiss dipilih oleh Sidang Federal, diantara anggota Dewan untuk masa jabatan 1 (satu) tahun.

desentralisasi dapat mencakup pada dua aspek yakni aspek organisasi kelembagaan dan aspek kewenangan. Oleh sebab itu dalam teori desentralisasi minimal terdapat dua kajian yakni desentralisasi organisasi dan desentralisasi kewenangan.

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan akan selalu menarik untuk dikaji, karena dalam kelazimannya negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata lain kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan dan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa karakter dari negara kesatuan itu sentralistik yang tentunya berbeda dengan karakter negara yang berbentuk federal. Sehubungan dengan hal ini Harun Al Rasjid mengemukakan bahwa dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistik dan lebih demokratis.<sup>40</sup>

Menurut F. Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat dua hal yang utama, yaitu persatuan (*union*) serta kesatuan (*unity*).<sup>41</sup> Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara

---

<sup>40</sup> Harun Al Rasjid, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)*, dalam Adnan Buyung Nasution, et al, 2000, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm. 7.

<sup>41</sup> Fred Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta. Bandung, Hlm. 188.

tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengemukakan:

“...negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya terdapat satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”<sup>42</sup>

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk, yakni negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan negara keatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang kemudian dinamakan dengan daerah otonom.<sup>43</sup>

LJ. Van Apeldoorn mengemukakan bahwa suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Sementara itu menurut Thorsten V. Kalijarvi, Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian

---

<sup>42</sup> Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 64-65.

<sup>43</sup> Abdurrahman (Editor), 1987, *Beberapa Pemikiran Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, hlm. 56.

kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.<sup>44</sup>

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah” (*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom sejatinya bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan.<sup>45</sup> Hal ini berarti tindakan melakukan pelimpahan wewenang itu bukan hanya disebabkan oleh perintah konstitusi, melainkan yang lebih penting adalah mempertahankan bangunan negara kesatuan agar tetap bertahan. Sehubungan dengan hal ini – dari sudut pandang politis – E. Utrecht mengemukakan:

“Pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-

---

<sup>44</sup> Fred Isjwara, *Op.Cit*, hlm. 179.

<sup>45</sup> Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, hlm. 52.

kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.”<sup>46</sup>

Pandangan dari sudut pandang politik tersebut di atas menunjukkan bahwa penggunaan model sentralisasi atau desentralisasi dalam bangunan negara kesatuan dipandang sebagai suatu strategi politik mempertahankan bangunan negara kesatuan. Artinya tatkala bangunan negara kesatuan sedang mengalami awal-awal perkembangan, maka sentralisasi menjadi pilihan untuk memperkuat kemampuan dalam menghadapi bahaya perpecahan. Namun dalam perkembangannya, ketika bangunan negara kesatuan sudah mulai mapan alias tidak dijumpai lagi ancaman disintegrasi maka model desentralisasi itulah yang kemudian menjadi pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penggunaan model desentralisasi tatkala sudah tidak lagi dijumpai adanya ancaman disintegrasi bangunan negara kesatuan menjadi pilihan pada hakikatnya disebabkan oleh keinginan untuk melakukan prinsip efektifitas dan efisiensi dengan cara melakukan pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Menurut Bagir Manan pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemecaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak

---

<sup>46</sup> E. Utrecht dalam Miriam Budiardjo, 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm. 144.



diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.<sup>47</sup>

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. Pertama, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. Kedua, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. Ketiga, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.<sup>48</sup>

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian.

---

<sup>47</sup> Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, hlm. 32.

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 32-33.

*Kedua*, pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *Concurrent power*. *Keempat*, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administratif.<sup>49</sup>

Menurut Van der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.<sup>50</sup> Hal ini berarti dengan desentralisasi itulah daerah-daerah dalam negara kesatuan berkedudukan sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Daerah merupakan bagian dari sistem

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 34-35.

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 25

ketatanegaraan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri, kendati dalam pelaksanaannya Daerah tersebut tidak bertindak laksana negara dalam negara.

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerbakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin. Yakni: *de* yang berarti lepas, dan *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.<sup>51</sup> Pandangan seperti ini menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan langkah penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah dan dengan penyerahan itulah daerah melepaskan diri dari pusat

---

<sup>51</sup> RDH Koesoemahatmadja, dalam M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 151.

dalam arti melepaskan diri dari ketergantungan kebijakan pusat dalam pengelolaan urusan pemerintahan. Dengan demikian yang dimaksud “melepaskan diri dari pusat” bukan merupakan melepaskan diri dari ikatan negara yang kemudian berdaulat sendiri atau menjelma menjadi negara dalam negara sebagaimana di negara federal.

Berbeda dengan desentralisasi di atas, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid*.<sup>52</sup> Pandangan seperti ini menunjukkan bahwa dekonsentrasi melahirkan instansi-instansi atau pejabat-pejabat yang mempunyai hubungan vertikal dengan Pemerintah Pusat sebagai bawahannya. Pendek kata, dekonsentrasi akan memunculkan alat-alat perlengkapan Pemerintahan Pusat yang menyelenggarakan seluruh kebijakan Pemerintah Pusat tanpa memiliki kemandirian dalam menentukan kebijakan tersebut.

Lebih jauh Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan.<sup>53</sup> Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 160.

<sup>53</sup> Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 5.

daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

Dari gambaran tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam konteks Indonesia desentralisasi pada hakikatnya merupakan bentuk strategi sistem ketatanegaraan yang dimaksudkan untuk menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan sesuai dengan visi dan misi negara sebagaimana tercantum dalam Mukadimah UUD 1945. Paradigma konstitusional seperti itu merupakan jawaban atas isu yang muncul dalam praktik administrasi publik yang dilawankan dengan sentralisasi di mana kekuasaan dan pengambilan keputusan terkonsentrasi pada pusat. Dengan paradigma desentralisasi itulah, maka diperkenalkan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah pemerintah pusat dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka tangani. Dalam konteks semacam inilah dalam desentralisasi dikenal adanya penyerahan sejumlah atau sejenis urusan atau wewenang pemerintahan secara sistemik dan rasional dari level pemerintah yang lebih atas ke level yang lebih bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal.

Dari konsep desentralisasi itulah kemudian muncul Otonomi Daerah. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti

sendiri dan nomos yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).<sup>54</sup>

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *pertama*, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>55</sup> Sementara itu Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan

---

<sup>54</sup> M. Laica Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 161.

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Op.Cit*, hlm. 37.

pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>56</sup> Konsep yang terakhir yakni otonomi luas inilah yang nampak jelas diikuti oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.

Dengan konsep desentralisasi yang kemudian dinyatakan dalam pemahaman otonomi luas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 itulah, maka keberadaan Daerah yang muncul sebagai akibat penerapan desentralisasi teritorial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tidak semata-mata hanya merupakan hasil bentukan satuan-satuan organisasi pemerintahan di tingkat lokal semacam Provinsi dan Kabupaten/kota, melainkan juga menempatkan Daerah-daerah otonom yang memiliki kemandirian dalam mengatur dan mengurus sejumlah dan sejenis urusan pemerintahan menjadi subyek-subyek demokrasi yang memiliki aspirasi dan patut untuk dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan politik (Undang-Undang). Oleh sebab itulah saluran aspirasi harus dibuka dan dilembagakan melalui keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai *Teritorial Representative*.

*Applied Theory* berikutnya adalah menyangkut teori lembaga perwakilan. Keberadaan Lembaga Perwakilan Daerah tidak dapat dilepaskan dari pelembagaan fungsi representasi/perwakilan. Sebagaimana telah diketahui bahwa keberadaan pelembagaan fungsi representasi/perwakilan dilatar belakangi oleh penerapan prinsip demokrasi dalam sistem ketatanegaraan. Terkait dengan hal ini CF. Strong mengemukakan:

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

“Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari suatu komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu (*A system of government in which majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority*)”.<sup>57</sup>

Lebih lanjut Miriam Budiardjo mengatakan bahwa Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat tidak menyetujui adanya adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan bentuk demokrasi langsung, namun dewasa mencermati perkembangan sistem politik dan ketatanegaraan dewasa ini yang semakin kompleks gagasan Rousseau jelas dianggap tidak praktis, dan hanya dapat dipertahankan dalam bentuk khusus seperti referendum atau plebesit.<sup>58</sup>

Di negara modern sekarang ini, implementasi demokrasi langsung sebagaimana dilakukan pada zaman Yunani Kuno jelas tidak mungkin lagi dapat dilakukan dengan baik. Hal ini disebabkan, antara lain:

1. Jumlah penduduk negara dewasa ini sudah sedemikian banyak. Hal ini mengakibatkan implementasi demokrasi langsung sangat sulit untuk dilaksanakan, khususnya dalam rangka pengambilan keputusan-keputusan politik ketatanegaraan. Pengambilan keputusan dengan jumlah peserta yang sedemikian banyak sulit untuk diambil kesepakatan bila dibandingkan dengan pengambilan keputusan dengan jumlah peserta yang relatif sedikit. Kendati kesulitan tersebut dapat ditempuh

---

<sup>57</sup> CF. Strong dalam Miriam Budiardjo, 2015, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 316.

<sup>58</sup> *Loc.cit.*



melalui mekanisme pengambilan suara atau voting, mekanisme penentuan jumlah antara yang pro dan kontra terhadap suatu keputusan juga relatif sulit untuk dihitung. Hal ini bisa dibandingkan dengan seringnya terjadinya konflik penghitungan suara dalam pemilihan umum yang sering muncul dalam setiap proses penghitungan suara, yang pada akhirnya harus diajukan permohonan keputusan ke Mahkamah Konstitusi.

2. Masalah-masalah ketatanegaraan di negara-negara modern dewasa ini sudah sedemikian kompleks dan multidimensional, sehingga tidaklah mungkin dalam setiap penyelesaian masalah tersebut selalu melibatkan rakyat secara langsung melalui forum-forum pertemuan yang sifatnya kolosal.
3. Pelaksanaan demokrasi secara langsung jelas membutuhkan dana yang relatif besar, karena menyangkut akomodasi dalam melakukan mobilisasi rakyat atau warga negara. Contoh yang dapat dipergunakan sebagai ilustrasi adalah penyelenggaraan pemilihan umum. Pesta demokrasi yang sering dipergunakan untuk menggambarkan pelaksanaan pemilihan umum sebenarnya dapat dikategorikan sebagai demokrasi langsung, karena rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, menuju tempat-tempat yang telah disediakan untuk menentukan pilihannya. Proses pelaksanaan pemilihan umum tersebut sebelumnya melalui berbagai tahapan termasuk di dalamnya adalah pendaftaran pemilih untuk mengetahui secara pasti jumlah warga negara yang memiliki hak pilih. Pendaftaran pemilih san

penyediaan logistik seperti surat suara, kotak suara, bilik suara, gaji Komisi Pemilihan Umum baik di Pusat maupun di Daerah serta seluruh panitia penyelenggara pemungutan suara jelas membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Ilustrasi ini jika diterapkan dalam demokrasi langsung sebagaimana pernah diterapkan di zaman Yunani Kuno tentu mengakibatkan beban anggaran negara semakin membengkak, yang akhirnya anggaran negara tidak dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, melainkan habis dipergunakan untuk membiayai pelaksanaan demokrasi langsung ala Yunani Kuno.

4. Ditinjau dari aspek teknis mobilisasi warga negara, bagi negara yang struktur geografisnya terdiri dari pulau-pulau dan daerah terpencil seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan demokrasi langsung seperti zaman Yunani Kuno tentu berhadapan dengan berbagai kendala teknis. Hal ini mengingatkannya untuk memobilisasi warga negara jelas membutuhkan sarana dan prasarana yang memadai.

Dari gambaran tersebut di atas, maka pelembagaan fungsi representasi/perwakilan pada hakikanya merupakan model yang dipilih oleh negara untuk melaksanakan prinsip demokrasi tidak langsung, dimana kehendak dan/atau partisipasi rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan disalurkan melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara demokratis yang dalam konteks Indonesia dipilih secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta jujur dan adil. Oleh sebab itu pelembagaan fungsi representasi/perwakilan pada hakikatnya adalah suatu konsep pelembagaan dimana seseorang atau suatu kelompok mempunyai

kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>59</sup>

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam konteks representasi atau perwakilan antara rakyat dengan si wakil dikenal adanya dua prinsip, *pertama*; perwakilan fisik (*representation in presence*) yang ditunjukkan dengan terpilihnya seseorang dalam keanggotaan parlemen, dan *kedua*; representasi/perwakilan secara pemikiran (*representation in ideas*) yang dalam hal ini tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor seperti sistem pemilu, kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil.<sup>60</sup>

Terkait dengan representasi/perwakilan pemikiran (*representation in ideas*) Gilbert Abcarian mengemukakan ada 4 (empat) tipe hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya, yakni:

- a. Sang wakil bertindak sebagai wali (*trustee*). Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangan sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tipe wakil yang seperti ini bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya. Dalam hal ini sang wakil senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakili dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Sang wakil bertindak sebagai “politico”, artinya dalam hal ini sang wakil kadang kala bertindak sebagai wali (*trustee*) namun adakalanya bertindak

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 317.

<sup>60</sup> Efriza, 2014, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 27.

juga sebagai utusan (delegate), sehingga dalam hal ini, tugas sang wakil sangat tergantung pada materi atau isu yang akan dibicarakan.

- d. Sang wakil bertindak sebagai “partisipan”. Dalam hal ini si wakil bertindak sesuai keinginan atau program dari Partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakili) maka lepaslah hubungan dengan pemilih tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.<sup>61</sup>

Arend Lijphart mengemukakan bahwa unsur dari suatu negara demokrasi adalah adanya perwakilan rakyat, karena rakyat tidak dapat memerintah atau mengartikulasikan kepentingannya sendiri, karenanya harus diwakilkan.<sup>62</sup> Oleh sebab itulah dalam rangka pelembagaan fungsi representasi/perwakilan rakyat, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi, yaitu :

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*);
- b. Sistem perwakilan territorial (*territorial representative*); dan
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*).<sup>63</sup>

Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini punya kelemahan karena yang terpilih

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 32.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 17.

<sup>63</sup> Hanna Fenichel Pettkin, 1980, *The Concept of Representation*, University of California Press, California, hlm. 40.

biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, Perundang-undangan, ekonomi dan lain-lainnya, sedangkan para ahli sulit terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi kalau pemilihan umumnya memakai sistem pemilihan distrik. Di negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju dan merata, itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada negara-negara sedang berkembang, disamping perwakilan politik juga melalui pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan.<sup>64</sup>

Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka ini disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional representation*). Walaupun seorang anggota partai politik, tetapi ia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan, dia tetap disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional. Tidak masuk dalam kategori ini, suatu parlemen dari suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaan dan penguasanya membentuk parlemen baru menurut penunjukan. Sedangkan apabila di dalam perwakilan fungsional (*functional representation*) menghasilkan wakil-wakil daerah, seperti anggota Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia yang berasal dari

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

tiap-tiap daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, maka hal ini disebut perwakilan teritorial (*territorial representation*).

## 1.5. Metode Penelitian

### 1.5.1. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan karakteristiknya ilmu hukum itu merupakan ilmu yang bersifat preskriptif sekaligus ilmu yang bersifat terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sedangkan sebagai ilmu terapan ilmu hukum menetapkan standart prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.<sup>65</sup> Dengan demikian ilmu hukum bukan hanya menempatkan hukum sebagai suatu gejala sosial yang hanya dipandang dari luar, melainkan juga termasuk hal-hal yang esensial yaitu instrinsik hukum, oleh sebab itulah mempelajari dan mengkaji norma-norma hukum merupakan bagian yang esensial dalam ilmu hukum. Bertitik tolak dari karakteristik ilmu hukum seperti itulah, maka penelitian disertasi tentang *Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia* mempergunakan metode penelitian yuridis normatif. Dengan mempergunakan metode ini, maka penelitian ini lebih memfokuskan pada kajian teori hukum dan filsafat hukum yakni mengkaji dan menganalisa

---

<sup>65</sup> Peter Nahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 22.

tentang keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia.

### **1.5.2. Metode Pendekatan**

Penelitian yuridis normatif yang dipergunakan untuk menjawab permasalahan penelitian juga membutuhkan metode pendekatan. Sehubungan dengan hal ini, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan filsafat, pendekatan konseptual, dan pendekatan perundang-undangan.<sup>66</sup> Maksud dari masing-masing pendekatan tersebut adalah:

1. Pendekatan filsafat digunakan untuk menggali dan menganalisa tentang teori demokrasi desentralistik dan Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia.
2. Pendekatan konseptual. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan demokrasi desentralistik serta hakikat keberadaan DPD dalam merepresentasikan kepentingan Daerah sebagai akibat diterapkannya demokrasi desentralistik di Indonesia dalam mewujudkan mekanismenya keseimbangan antara kepentingan politik nasional dan kepentingan daerah dalam rangka melaksanakan prinsip demokrasi desentralistik di Indonesia tersebut. Dengan mempergunakan pendekatan ini, peneliti berharap menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm. 93.

hukum sistem ketatanegaraan yang demokratis desentralistik di Indonesia melalui peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah.

3. Pendekatan perundang-undangan adalah melakukan penelitian dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani.<sup>67</sup> Dengan demikian pendekatan perundang-undangan ini diarahkan untuk mengkaji landasan hukum keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis desentralistik. Hal ini tentu selaras dengan jenis penelitian yuridis normatif yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai fokus sekaligus sentral dalam penelitian. Oleh sebab itulah penelitian ini akan melihat hukum (peraturan Perundang-undangan) yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah termasuk di dalamnya proses legislasi terutama Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Metode-metode pendekatan tersebut dipilih karena ada beberapa alasan. *Pertama*, penelitian ini diharapkan menghasilkan formulasi ketatanegaraan yang demokratis desentralistik di Indonesia, sekaligus

---

<sup>67</sup> M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 58.



memperoleh gambaran jelas mengenai esensi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan daerah (*territorial representative*) dalam konsep demokrasi desentralistik. Oleh sebab itu kendati penelitian ini bersifat yuridis normatif namun pendekatannya diperluas mulai dari pendekatan filosofis, konseptual, perundang-undangan, dan sehingga penelitian ini sangat cocok bagi pengembangan ilmu yang dimaksud dalam disertasi ini.

*Kedua*, walaupun penelitian ini mempergunakan metode yuridis normatif namun penelitian ini tidak terbatas pada hukum positif yang bersifat empirik, melainkan masuk sampai ke teori dan konsep-konsep hukum terkait dengan sistem ketatanegaraan yang demokratis desentralistik yang tercermin dari hubungan hukum antara Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi kepentingan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi politik, sehingga aspek teoritik justru mendominasi keseluruhan analisis dalam penelitian ini.

*Ketiga*, penelitian yuridis normatif dengan pendekatan filsafat dalam hal ini adalah filsafat hukum – menurut peneliti – mampu membebaskan belenggu otoritarianisme-positivistik yang elitis (positivisme yuridis), sekaligus juga mampu membebaskan hukum dari kajian-kajian struktural dan behavioralis yang terlalu empiris sifatnya.<sup>68</sup>

*Keempat*, peneliti berpendapat bahwa dengan mempergunakan metode-metode pendekatan tersebut di atas, maka penelitian ini akan

---

<sup>68</sup> Sutandyo Wignyosoebroto, 2003, *Perubahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum Pada Masa Peralihan Milenium (dari Abad 20 ke Abad 21)*, Makalah Bahan Kliah Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, hlm. 8-9.

mampu menguraikan secara komprehensif holistik (menyuluruh) terhadap bagaimanakah sistem ketatanegaran yang demokratis desentralistik itu diimplementasikan melalui penempatan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam merepresentasikan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pembentukan kebijakan nasional melalui proses legislasi yang mencerminkan mekanisme keseimbangan kepentingan daerah dan kepentingan politik, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih tepat tentang bagaimana proses legislasi di Indonesia yang mampu mengakomodasi kepentingan daerah yang direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Daerah dan kepentingan politik yang direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

*Kelima*, dengan mempergunakan metode-metode pendekatan tersebut di atas, maka walaupun jenis penelitian ini adalah juridis normatif, namun hasil penelitian yakni jawaban atas permasalahan yang telah diajukan akan menunjukkan sifat teoritis yang mendalam. Artinya hasil dari penelitian ini tidak semata-mata hanya mengarah pada hal-hal yang bersifat empirik positivistik, melainkan mengarah pada pengembangan suatu teori yang memformulasikan dua kutub kepentingan yang berbeda yakni kepentingan daerah sebagai akibat diterapkannya prinsip desentralisasi, dimana keberadaan daerah tidak hanya dipandang sebagai suatu entitas organisasi pemerintahan, melainkan juga sebagai subyek hak dalam berdemokrasi, dengan kutub kepentingan politik yang dibawa oleh partai-partai politik di dalam Dewan Perwakilan Rakyat serta kepentingan teknokratis yang dibawa oleh eksekutif.

### 1.5.3. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data dalam penelitian ini adalah data yang sudah jadi, yakni nilai-nilai, teori-teori, atau konsep-konsep yang telah dikembangkan oleh para ahli, dan juga peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Jenis data semacam ini diambil karena karakteristik ilmu hukum yang sifatnya normatif dalam menguji kebenaran mempergunakan ukuran kebenaran koheran, yang menurut Jujun Suriasumantri adalah suatu kebenaran yang ditarik berdasarkan kesimpulan yang konsisten dengan kesimpulan terdahulu.<sup>69</sup> Hal ini berarti dengan mempergunakan data yang sudah jadi peneliti ingin mengukur kebenaran hasil penelitian ini berdasarkan nilai-nilai, teori-teori atau konsep-konsep yang telah ada dan dikembangkan oleh para ahli terdahulu. Jadi peneliti tidak berusaha menyusun suatu kebenaran melalui konsep kosong. Peneliti tetap akan mempergunakan ukuran konsep yang sudah ada, sehingga diharapkan penelitian ini akan memperoleh kebenaran berdasarkan kebenaran teori yang sudah ada.

Oleh sebab itulah penelitian ini mengandalkan data sekunder dengan studi dokumen sebagai instrumen utamanya. Sumber data formalnya terutama berupa pendapat para ahli (doktrin) yang tertulis dalam buku-buku teks hukum, baik berupa buku-buku referensi, hasil penelitian, tesis dan disertasi, artikel dalam jurnal hukum, serta berbagai pemikiran tentang

---

<sup>69</sup> Jujun S. Suriasumantri, 2009, *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*, Pustakan Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 55.

hukum yang terkait dengan permasalahan baik yang berasal dari para pakar hukum di Indonesia maupun luar negeri.

Sesuai dengan jenis penelitian yang dipilih, yakni penelitian normatif, maka penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data utama, yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer.

Bahan hukum ini pada dasarnya bersifat otoritatif, artinya memiliki otoritas karena merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk itu. Bahan-bahan hukum primer ini terdiri atas Peraturan Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam Peraturan Perundang-undangan dan termasuk juga putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang sudah memiliki kekuatan tetap (*in kracht*). Bahan-bahan hukum primer yang dimaksud, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. Keputusan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan susunan, kedudukan dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem keparlemenan Indonesia dan proses legislasi nasional.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum ini berupa pendapat hukum, buku-buku, artikel di media massa atau website yang kesemuanya itu sesuai dengan tema penelitian ini. Sehubungan dengan hal tersebut, maka data yang akan dihimpun adalah informasi ilmiah dari beberapa nara sumber seperti:

- a. Ketua dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- b. Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dewan Perwakilan Daerah;
- c. Ketua Tim Litigasi Dewan Perwakilan Daerah dan para staf ahlinya;
- d. Hakim Mahkamah Konstitusi;
- e. Direktur Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- f. Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional;
- g. Ketua Badan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah; dan
- h. Pakar Hukum Tata Negara.
- i. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus hukum, ensiklopedia, indeks komulatif, web dalam internet (selain blog dan wikipedia) dan sebagainya.

#### **1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum merupakan salah satu langkah terpenting dalam penelitian hukum sebagai karya akademik, karena berfungsi untuk mengidentifikasi fakta hukum yang kemudian mengeleminir hal-hal yang

tidak relevan dan menetapkan isu hukum. Begitu isu hukum tentang Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia sudah ditetapkan, peneliti melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi.<sup>70</sup> Kemudian melakukan telaah atas isu hukum dan memberikan preskripsi-preskripsi yang berkaitan dengan fakta hukum yang relevan dengan tema.

Dalam konteks penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum tersebut peneliti menyelaraskan dengan pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan filosofis, konseptual, perundang-undangan, dan komparatif. Oleh sebab itulah pada tahap ini peneliti melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan mengidentifikasi masalah yang akan dipecahkan;
2. Mengumpulkan informasi dengan cara inventarisasi dan identifikasi;
3. Melakukan analisis data; dan
4. Menggambarkan fakta-fakta yang berhubungan dengan masalah.

#### **1.5.5. Analisa Bahan Hukum**

Proses analisis bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan dimulai dari pengumpulan bahan-bahan untuk disusun secara sistematis kemudian dilanjutkan dengan menganalisis bahan penelitian secara cermat. Hasil analisis bahan penelitian dibahas secara

---

<sup>70</sup> Peter Mahmud, *Op.cit*, hlm. 194.

cermat untuk mendapatkan pemahaman atas permasalahan sehingga dapat ditarik kesimpulan dari pembahasan yang bersifat umum menjadi kesimpulan yang bersifat khusus. Proses analisis bahan hukum tersebut bertujuan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Berdasarkan pola yang demikian ini, maka penalaran hukum dalam penelitian ini menggunakan metode deduksi yang berpangkal dari pengajuan premis mayor yaitu aturan hukum dan premis minor yakni fakta hukum yang terdapat isu hukum tersebut.

#### **1.6. Pernyataan Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan dapat dikatakan bahwa sampai saat ini tingkat keaslian dari penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian disertasi hukum terkait Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia sepanjang penelusuran sampai saat ini belum diketemukan adanya kesamaan dengan penelitian lain.

Kendatipun demikian, dalam proses penelitian, yaitu pencarian data sekunder berupa berbagai bahan hukum, tema disertasi Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia diketemukan beberapa tema penelitian dan/atau makalah yang membahas tentang eksistensi DPD, antara lain: *Pertama*; penelitian karya Wardaniman Larosa dengan judul “*Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang Secara Tripartit Antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden pasca putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*

*Nomor 92/PUU-X/2012*”. Penelitian ini mengangkat dua isu hukum yakni apa implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berdasarkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta bagaimana mekanisme pembahasan rancangan undang-undang secara tripartit antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Rekomendasi penelitian ini menitik beratkan pada perlunya amandemen ke V (lima) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perlu dibentuk Tata Tertib Bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mengatur mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang secara tripartit, dan akhirnya perlu ada redefinisi ulang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Perwakilan Daerah, melainkan terdiri dari Deewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

**Kedua;** penelitian karya Mezak Lazarus Lambok dengan judul “Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Proses Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Penelitian ini mengangkat satu isu hukum yaitu langkah atau upaya apa yang harus dilakukan untuk penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam proses legislasi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rekomendasi penelitian ini menitik beratkan



pada perubahan materi muatan fungsi legislasi diantara lembaga-lembaga yang diberi fungsi legislasi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi selaras dan equal, dan perlu adanya sinkronisasi serta harmonisasi antara Undang-Undang yang berada dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur fungsi legislasi diantara parlemen.

**Ketiga;** penelitian karya Januar Mustaqim dengan judul “Revitalisasi Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Parlemen di Indonesia (Kajian Yuridis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22C dan Pasal 22D Serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)”. Penelitian ini mengangkat dua isu hukum yakni bagaimanakah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen di Indonesia pada saat ini dalam perspektif sistem bicameral efektif, dan bagaimanakah konstruksi hukum yang idela dalam mengatur peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen di Indonesia dalam rangka revitalisasi pemberdayaan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem kelembagaan negara. Penelitian ini merekomendasikan perlu dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan sesuai dengan mekanisme Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**Keempat;** penelitian (Makalah) karya Stevanus Evan Setio yang berjudul “*Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”. Penelitian ini mengangkat dua isu hukum, yakni apakah Dewan

Perwakilan Daerah menempatkan parlemen Indonesia pada *strong bicameralism* atau *weak bicameralism*, dan apakah Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislastif berperan sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislatif. Penelitian ini merekomendasikan Dewan Perwakilan Daerah harus menjadi kekuatan penyeimbang dan perlu dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan mempertegas sistem keparlemenan Indonesia menjadi *strong bicameralism*.

**Kelima** penelitian karya Enny Nurbaningsih dengan judul “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang”. Penelitian ini mengangkat dua isu hukum, **pertama**; apa implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap kewenangan Undang-Undang, dan **kedua**; alternatif model hubungan kelembagaan seperti apa dalam proses pembentukan Undang-Undang ke depan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini merekomendasikan, **pertama**; perlunya dibangun kesepakatan politik interkameral jika Dewan Perwakilan Daerah tidak setuju atas rumusan tertentu maka ketidaksetujuan ini menjadi bagian yang perlu dipertimbangkan oleh fraksi/anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada waktu pengambilan keputusan akhir di sidang paripurna, sehingga suara mandat rakyat langsung lewat Dewan Perwakilan Daerah tidak dikalahkan oleh agregasi partai di Dewan Perwakilan Rakyat. **Kedua**; hubungan kelembagaan tripartit dalam proses pembentukan Undang-Undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan dengan cara musyawarah sejak proses perencanaan legislasi yang tidak memperpanjang birokrasi legislasi. Oleh sebab itu terhadap Rancangan Undang-

Undang yang sama-sama diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah diakomodasi dan ditawarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan kesiapan lembaga berdasarkan parameter yang telah disepakati dengan menitikberatkan pada Dewan Perwakilan Daerah jika muatannya terkait kewenangan Dewan Perwakilan Daerah.

Untuk mempermudah memahami perbedaan isu hukum dalam penelitian disertasi ini yang berjudul “*Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia*” dapat dibandingkan dengan penelitian terdahulu sehingga penelitian disertasi ini memiliki nilai orisinalitas yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka dapat disampaikan dalam tabel penelitian sejenis yang ada sebagai berikut:

**Tabel 1. Penelitian Sejenis Yang Ada**

No.	Peneliti	Judul	Isu Hukum	Rekomendasi
1.	Wardaniman Larosa. Fakultas Hukum Univ. Atma Jaya Yogyakarta. Pembimbing: Yohanes Hartono, SH.,M.Hum.	Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang Secara Tripartit Antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden pasca putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2012	1. Apa implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berdasarkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? 2. bagaimana mekanisme pembahasan rancangan undang-undang secara tripartit antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut	1. Perlunya amandemen ke V (lima) Undang- Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2. perlu perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 3. Perlu dibentuk Tata Tertib Bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mengatur mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang secara tripartit. 4. Perlu ada redefinisi ulang mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Perwakilan Daerah, melainkan terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
2.	Mezak Lazarus Lambok. Fakultas Hukum Univ. Atma Jaya Yogyakarta. Pembimbing: B. Hestu Cipto Handoyo, SH.,M.Hum.	Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Proses Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Langkah atau upaya apa yang harus dilakukan untuk penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam proses legislasi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	1. Perubahan materi muatan fungsi legislasi diantara lembaga-lembaga yang diberi fungsi legislasi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi selaras dan equal. 2. Perlu adanya sinkronisasi serta harmonisasi antara Undang-Undang yang berada dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

				mengatur fungsi legislasi diantara parlemen.
3.	Januar Mustaqim Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang. Pembimbing: a. Arif Zainudin, SH.,M.Hum; b. Aan Eko Widiarto, SH.,M.Hum.	Revitalisasi Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Parlemen di Indonesia (Kajian Yuridis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22C dan Pasal 22D Serta Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)	1. bagaimanakah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen di Indonesia pada saat ini dalam perspektif sistem <i>bicameral</i> efektif. 2. bagaimanakah konstruksi hukum yang ideal dalam mengatur peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen di Indonesia dalam rangka revitalisasi pemberdayaan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem kelembagaan negara	Perlu dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilakukan sesuai dengan mekanisme Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4.	Stevanus Evan Setio. Jurnal Hukum Program Pascasarjana, Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Univ. Udayana Denpasar Tahun 2013. Tanpa Pembimbing.	Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	1. apakah Dewan Perwakilan Daerah menempatkan parlemen Indonesia pada <i>strong bicameralism</i> atau <i>weak bicameralis</i> . 2. Apakah Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif berperan sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislatif	Dewan Perwakilan Daerah harus menjadi kekuatan penyeimbang dan perlu dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan mempertegas sistem keparlemenan Indonesia menjadi <i>strong bicameralism</i> .
5.	Enny Nurbaningsih. Jurnal Mimbar Hukum UGM Volume 27, Nomor 1, Februari 2015. Tanpa Pembimbing.	Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang	1. apa implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap kewenangan Undang-Undang? 2. Alternatif model hubungan kelembagaan seperti apa dalam proses pembentukan Undang-Undang ke depan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi	1. Perlu dibangun kesepakatan politik interkameral jika Dewan Perwakilan Daerah tidak setuju atas rumusan tertentu maka ketidaksetujuan ini menjadi bagian yang perlu dipertimbangkan oleh fraksi/anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada waktu pengambilan keputusan akhir di sidang paripurna, sehingga suara mandat rakyat langsung lewat Dewan Perwakilan Daerah tidak dikalahkan oleh agregasi partai di Dewan Perwakilan

				<p>Rakyat.</p> <p>2. hubungan kelembagaan tripartit dalam proses pembentukan Undang-Undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan dengan cara musyawarah sejak proses perencanaan legislasi yang tidak memperpanjang birokrasi legislasi. Oleh sebab itu terhadap Rancangan Undang-Undang yang sama-sama diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah diakomodasi dan ditawarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan kesiapan lembaga berdasarkan parameter yang telah disepakati dengan menitikberatkan pada Dewan Perwakilan Daerah jika muatannya terkait kewenangan Dewan Perwakilan Daerah</p>
--	--	--	--	--

Adapun tabel penelitian disertasi ini dapat disampaikan sebagai berikut:

**Tabel 2. Penelitian Kini**

No	Peneliti	Judul	Isu Hukum	Rekomendasi yang diharapkan
1	Benediktus Hestu Cipto Handoyo. Disertasi Program Pascasarjana Univ. Parahyangan Bandung. a. Promotor: Prof. Dr. B. Koerniatmanto S., SH.,MH. b. Co Promotor: Dr. W.M. Herry Susilowati, SH.,MH.	Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia	1. Bagaimanakah konsep teoritis sistem ketatanegaraan yang demokratis-desentralistik di Indonesia setelah Amandemen UUD NRI 1945?  2. Bagaimanakah peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam demokrasi desentralistik di Indonesia?	1. Adanya konsep teoritis tentang sistem ketatanegaraan yang demokratis desentralistik yang dicerminkan dari kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi kepentingan daerah dalam sistem keperlemenan di Indonesia 2. Adanya kepastian hukum mengenai peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik di Indonesia. 3. adanya formulasi hubungan hukum proses legislasi yang ideal yang melibatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi daerah guna penguatan aspirasi daerah menurut sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis desentralistik setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menyimak kedua tabel di atas, maka penelitian disertasi hukum ini memiliki pembahasan yang berbeda dengan penelitian yang pernah dilakukan. Perbedaan dari berbagai penelitian yang pernah dilakukan dengan penelitian ini terletak pada permasalahan yang hendak dijawab yaitu menyangkut bagaimanakah konsep teoritis sistem ketatanegaraan yang demokratis-desentralistik di Indonesia setelah Amandemen UUD NRI 1945 dan bagaimanakah peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam demokrasi desentralistik di Indonesia? Dalam kaitan dengan hal tersebut konsep dasar mengenai keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang Demokratis Desentralistik menjadi basis dalam menjawab permasalahan. Jadi tidak hanya sekedar menyangkut persoalan hubungan hukum dalam konteks hukum positif termasuk menurut Putusan Mahkamah Konstitusi.

Sementara itu beberapa penelitian lain yang telah dikemukakan tersebut di atas lebih menitik beratkan pada aspek implementasi hukum positif terkait posisi Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks kewenangan legislasi jika dihubungkan dengan posisi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun yang sudah dipulihkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012. Oleh sebab itu penelitian disertasi ini dapat disebut asli dan sesuai dengan asas keilmuan yang jujur, rasional, obyektif serta terbuka.

Berpijak dari pernyataan keaslian tersebut, maka demi meyakinkan pembaca dengan ini dinyatakan bahwa penelitian disertasi ini adalah asli dari hasil kerja keras sendiri. Bila dikemudian hari terbukti dijumpai adanya plagiasi, maka



penulis bersedia menerima segala konsekuensi seberat apapun berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

### **1.7. Sistematika Laporan Penelitian.**

Disertasi dengan judul “Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Demokrasi Desentralistik Pasca Reformasi di Indonesia” ini dibagi menjadi 5 (lima) bab sesuai Pedoman Penyusunan Penelitian dan Penulisan Tesis dan Disertasi yang selama ini menjadi acuan mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum. Adapun susunan bab dan gambaran materi yang ditulis pada masing-masing bab tersebut secara sistematis sebagai berikut:

#### **Bab I: Pendahuluan**

Pada bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah yang secara komprehensif diuraikan aspek hukum sebagai fakta hukum dan konflik norma terkait keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam demokrasi desentralistik pasca reformasi di Indonesia. Di dalam Bab I ini juga dijelaskan tentang tujuan dan manfaat penelitian yang diharapkan memberikan kontribusi dalam bentuk preskripsi atas isu hukum yang dijawab dalam penelitian, di samping orisinalitas dan kebaharuan penelitian yang dilakukan. Dalam bab ini juga dikemukakan mengenai kerangka teori yang terdiri dari teori negara hukum, teori demokrasi, teori desentralisasi, dan teori Parlemen. Sedangkan untuk memberikan gambaran konkrit mengenai desain penelitian yang dilakukan maka dalam bab ini juga dikemukakan metode penelitian yang digunakan dalam disertasi, yakni penelitian hukum normatif dengan 4 (empat) pendekatan yaitu filosofis, konseptual, dan perundang-undangan.

## **Bab II: Kajian Teori Negara Hukum, Demokrasi, Desentralistik, dan Sistem Ketatanegaraan**

Bab II ini menguraikan tentang Kajian Teori yang digunakan sebagai basis disertasi ini yang meliputi teori Negara Hukum sebagai *Grand Theory*, teori Demokrasi sebagai *Middle Range Theory*, teori desentralisasi dan Teori Lembaga Perwakilan sebagai *Applied Theory*. Dalam kaitannya dengan teori Lembaga Perwakilan itulah dikemukakan perihal hakikat, fungsi, dan tipe lembaga perwakilan. Akhirnya dalam pembahasan bab ini dikemukakan teori sistem ketatanegaraan guna merangkum keseluruhan teori yang dipergunakan untuk basic dalam menjawab permasalahan penelitian ini.

## **Bab III: Implementasi Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Desentralistik dan Kemunculan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia**

Di dalam Bab III ini diawali dengan pembahasan dan pengkajian pasang surut desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia Kemudian mengkaji hubungan antara Pusat dan Daerah menurut asas desentralisasi, hakikat otonomi daerah. Kemudian membahas perihal Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia guna mengarahkan pengkajian tentang peran DPD dalam Demokrasi Desentralistik, Proses legislasi dan kewenangan DPD, serta Politik hukum Peran DPD dalam Demokrasi Desentralistik.

## **Bab IV: Analisis Hakikat Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Desentralistik di Indonesia**

Di dalam Bab IV ini membahas tentang seluk beluk lembaga perwakilan di Indonesia, Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945 dan Gagasan

Kemunculan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, analisis Politik Hukum Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Demokrasi Desentralistik, Dewan Perwakilan Daerah Dan Hubungannya Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK, Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Penguatan Aspirasi Daerah sebagai sarana representasi kepentingan daerah dalam rangka mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis desentralistik, dan akhirnya mengkaji tentang penguatan aspirasi daerah yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi berhadapan dengan aspirasi politik yang dibawa oleh Dewan Perwakilan Rakyat menurut sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam bahasan yang terakhir inilah mekanisme *checks and balances* proses legislasi antara kepentingan daerah dan kepentingan politik yang diimplementasikan dalam hubungan hukum antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat digambarkan secara teoritis.

### **Bab V: Penutup**

Pada bab terakhir ini dipaparkan mengenai simpulan hasil penelitian sebagaimana hasil kajian dan analisis Bab III dan IV. Berdasarkan hasil kajian dan analisis pada bab pembahasan maka kesimpulan yang dihasilkan merupakan preskripsi untuk direkomendasikan.