

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

“Negara” adalah agency atau alat masyarakat dengan kekuasaan yang berperan mengatur hubungan-hubungan dalam masyarakat dan menerbitkan berbagai gejala kekuasaan dalam masyarakat.¹ Dimana alat itu terdiri dari peran dan fungsi masing-masing untuk mewujudkan tujuan didirikannya suatu negara. Menurut Socrates negara bukanlah semata-mata merupakan suatu keharusan yang bersifat obyektif, yang asal mulanya berpangkal pada budi pekerti manusia. Sedang tugas negara adalah menciptakan hukum yang harus dilakukan oleh para pemimpin, atau para penguasa yang dipilih secara saksama oleh para penguasa.²

Negara dapat dikatakan sebagai organisasi yang terstruktur dan sistematis, oleh karena itu terdapat berbagai macam sistem dan prinsip yang dianut oleh negara dalam menyelenggarakan organisasi. Jhon Locke dalam bukunya *On civil government*, 1690, dan Montesquie dalam bukunya *De l’ esprit de lois*, 1748, melihat tentang negara di Inggris. Mereka mengemukakan suatu pendapat bahwa tugas negara itu dapat dibagi dalam tiga kelompok kegiatan. Pendapat itu oleh Immanuel Kant diberi nama *trias politica*. Dalam konsep *trias politica* negara dibagi kekuasannya menjadi tiga yaitu kekuasaan perundang-undangan (legislatif), kekuasaan penyelenggara

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: 1991, Gramedia Pustaka Utama) hlm 38

² Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: 2005, Liberty) hlm14.

(eksekutif) dan kekuasaan peradilan (yudikatif). Indonesia merupakan negara yang termasuk penganut konsep *trias politica* yang dalam konstitusi³ yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) diamanatkan dalam bentuk lembaga tinggi negara yang disesuaikan dengan hasil keputusan bersama setelah amandemen seperti Presiden, Wakil Presiden (eksekutif), Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah (legislatif), Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung (yudikatif), dan Badan Pemeriksa Keuangan (eksaminatif)⁴ konsep *trias politica*, lazimnya kekuasaan negara akan terbagi dalam tiga fungsi yaitu : 1) *the rule of making function* 2) *the rule of application function* dan 3) *the rule of adjudication function*.

Pembagian kekuasaan harus dilakukan dikarenakan dalam menyelenggarakan negara, hal yang harus diperhatikan adalah "*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*". Alhasil, mengingat pelaksanaan kekuasaan negara bersinggungan langsung dengan hubungan antara lembaga negara dan warga negara dengan pemerintah, konstitusi pun mengatur tiga hal penting yang mencakup pembatasan kekuasaan, hubungan antar lembaga negara, serta hubungan antar lembaga negara dan warga negara.⁵

Dalam tubuh kekuasaan legislatif di Indonesia, terdapat lembaga negara

³ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Depok: 2018 Rajawali Pers), hlm 91

⁴ Efi Yulistyowati, dkk, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen", vol 18, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, 2017, hlm. 335-336

⁵ Yudi Widagdo Harimurti, *Kelembagaan Negara Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: 2019 PT. Cita Intrans Selaras), hlm 4-5

yang saling bersanding yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang keduanya tergabung dalam lembaga negara legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal ini bermula pada tahun 1998 ketika terjadi reformasi di Indonesia telah memberikan dampak pada amandemen terhadap konstitusi (UUD NRI 1945) dengan gagasan fundamental yang diantaranya adalah: anutan prinsip pemisahan kekuasaan dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan, dan gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi DPR selama ini. Kelahiran DPD merupakan bentuk representasi dari semangat juang demi kemajuan daerah yang diharapkan dapat membatasi kesenjangan pusat dan daerah, serta menjamin keadilan demokrasi, dan keutuhan integritas wilayah negara.⁶

Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukannya pada Pasal 22 Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 diberikan kewenangan legislatif dan disandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan menganut sistem dua kamar (*Bicameral System*) yang kemudian karena keterbatasan kewenangannya sistem tersebut dianggap menjadi *Soft Bicameral System* di mana peran DPD layaknya lembaga yang hanya menjadi *Co Legislative* dari DPR. Hal ini menuai kontra bagi para ahli hukum tata negara yang menganggap bahwa lembaga DPD seharusnya diberikan porsi yang setara dengan DPR agar dapat mewakili dan menyelesaikan permasalahan daerah pada tingkat nasional

⁶ Maiyestati, Pembagian Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia, vol. 5, Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu, 2012, hlm 754

melalui kekuasaan legislatif dengan maksimal.⁷ Menurut Prof. Mahfud MD, Pasal 22 ayat (1) dan (2) UUD 1945 memberikan wewenang legislasi terbatas kepada lembaga negara tersebut sebagai perwakilan daerah. Bahkan di dalam UU No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, DPD hanya diberikan kewenangan pada tahapan proses penyusunan (mengajukan RUU tentang otonomi daerah, dan sebagainya yang terkait dalam ranahnya) dan pembahasan (ikut membahas dan pada masa sidang pertama tingkat 1 yaitu tentang pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini).⁸ Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan tersebut membuat DPD menjadi tidak terbentuk kesetaraan sebagai lembaga tinggi negara yang diharapkan dapat merepresentasikan daerah dalam tubuh kekuasaan legislatif antara DPD dan DPR, dan menyempitkan ruang gerak DPD sebagai lembaga tinggi negara yang seharusnya dapat menyelesaikan permasalahan daerah dengan maksimal. Oleh karena itu perlu kiranya untuk meneliti bagaimana seharusnya DPD diberikan porsi yang sebaik baiknya agar dapat memiliki kesetaraan sehingga lebih mudah mewujudkan alasan dibentuknya DPD menurut perspektif trias politika.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas maka penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab rumusan masalah sebagai berikut:

⁷ Tubagus Muhammad Nasarudin, *Peran DPD Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)*, Vol 10 (1), Jurnal Ilmu Hukum, (2016), hlm 3-4.

⁸ Lenny M.L. Sipangkar, *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*, Vol 13, Jurnal Legislasi Indonesia, (2016), hlm 237.

1.2.1 Bagaimana kesetaraan Dewan Perwakilan Daerah dapat mewujudkan *check and balances* dalam legislasi nasional perspektif trias politika?

1.2.2 Bagaimana kesetaraan Dewan Perwakilan Daerah dapat mewujudkan sistem politik hukum yang ideal dalam tubuh legislasi nasional perspektif trias politika?

1.3. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah: Menganalisis peran, fungsi, dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi nasional perspektif trias politika. Memberikan pandangan pentingnya penguatan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah menjadi setara secara fungsional dan kewenangan sesuai dengan prinsip dua kamar (*Bicameral System*) dalam legislasi nasional untuk pembangunan daerah.

1.4 Kegunaan

Kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dari segi teoritis maupun segi praktisnya untuk kepentingan umum.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Harapan dari penelitian karya tulis ilmiah berbentuk skripsi ini dapat berkontribusi memberikan manfaat pada khalayak umum. Secara teoritis guna menambah khazanah pengetahuan tentang ilmu hukum, khususnya dalam bidang penyelenggaraan negara fokus pada pembagian dan pembatasan kewenangan kelembagaan negara, dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

a. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat bermanfaat sebagai sarana untuk menguatkan argumentasi dan pengetahuan, serta sebagai sumber referensi terkait masalah hukum mengenai peran, fungsi, dan kesetaraan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembangunan daerah pada legislasi nasional.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan oleh instansi Pemerintah terutama Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat untuk lebih memperhatikan pentingnya penguatan lembaga Dewan Perwakilan Daerah di dalam legislasi nasional.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada masyarakat untuk mengetahui sistem penyelenggaraan negara di Indonesia dengan berbagai persoalan di dalamnya, terutama tentang peran dan fungsi lembaga negara di dalam legislasi nasional.

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Penelitian Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Perbedaan Dari Skripsi Sebelumnya
1.	Robby Akbar Zaletti	Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia Dalam Sistem Tata Negara Indonesia Perspektif	Yang menjadi fokus masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimanakah kedudukan DPD RI dalam sistem tata negara Indonesia? Dan bagaimanakah	Penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan tentang peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi nasional yang ditinjau dari perspektif trias politika serta

		Siyasah Dusturiyah	pandangan fiqih siyasah dusturiyah terhadap kedudukan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah pandangan fiqih siyasah dusturiyah terhadap kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.	pentingnya kesetaraan Dewan Perwakilan Daerah agar dapat mewujudkan <i>check and balances</i> dalam legislasi nasional.
2.	I Ketut Suardita	Kedudukan Dan Peran Dewan Perwakilan Daerah(Dpd) Dalam Fungsi Legislasi Dan Anggaran	Penelitian ini fokus pada permasalahan untuk mempertanyakan apakah anggota DPD itu mewakili daerah apabila pemilihanya bersifat perorangan. Di samping itu berkaitan dengan kedudukan dan peran DPD dalam fungsi legislasi dan fungsi anggaran yang hanya terbatas pada mengajukan	Penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan tentang peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi nasional yang ditinjau dari perspektif trias politika serta pentingnya kesetaraan Dewan Perwakilan Daerah agar dapat mewujudkan <i>check and balances</i> dalam legislasi nasional.

			usul, saran, pendapat, membahas, memberikan rekomendasi atas Rancangan Undang-Undang serta melakukan pengawasan terhadap Undang-Undang tertentu namun tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan.	
--	--	--	--	--

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan yakni: metode penelitian normatif. Penelitian hukum normatif merupakan studi dokumen, yaitu memiliki sumber bahan hukum yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, keputusan atau ketetapan pengadilan, kontrak atau perjanjian atau akad, teori hukum, dan pendapat para sarjana. Isitlah lain penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum doktrinal, dengan kata lain sebagai studi kepustakaan atau studi dokumen. Disebut penelitian hukum doktrinal, sebab penelitian ditujukan pada peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum. Disebut penelitian kepustakaan ataupun studi dokumen, karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data sekunder yang telah ada pada berbagai sumber kepustakaan.

Adapun pengertian penelitian hukum normatif menurut E. Saefullah Wiradipradja berpendapat bahwa, penelitian hukum normatif adalah “penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif sebagai obyek kajiannya”. Dalam penelitian ini, hukum tidak lagi dilihat sebagai suatu yang bersifat angan, namun hukum dilihat sebagai peraturan resmi yang terlembaga dan telah ditulis dalam bentuk norma, asas dan lembaga hukum. Penelitian hukum normatif memiliki istilah lain yaitu penelitian hukum dogmatik yang mengkaji, dan mengembangkan konstruksi hukum positif dengan bangunan konstruksi logika.⁹

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Istilah lainnya dapat disebut juga disebut penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan dengan menganalisis peraturan-peraturan hukum yang tertulis atau bahan-bahan hukum. Penelitian ini juga disebut sebagai pendekatan kepustakaan atau studi dokumen, karena penelitian ini dilakukan dengan mengkaji data-data sekunder yang ada di perpustakaan.¹⁰

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dapat diartikan sebagai cara untuk memahami dan mengarahkan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian hukum, terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan. Pendekatan-pendekatan tersebut dapat memberikan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan diteliti. Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat

⁹ Muhaimin. (Mataram: 2020, Mataram University Press). *Metode Penelitian Hukum*, hlm 54-55.

¹⁰ *Ibid*, hlm 45

5 pendekatan penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pada penelitian ini, metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif untuk meneliti Kesetaraan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Legislasi Nasional Perspektif Trias Politika. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas/diteliti (*statute approach*) yang dipadukan dengan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum (*conceptual approach*), dengan membandingkan bagaimana negara lain melaksanakan dan menerapkan kebijakan atas isu hukum yang serupa (*comparative approach*), dalam rangka mencari jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini.¹¹

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan-Bahan Hukum

Dalam mencari bahan-bahan hukum yang relevan, peneliti perlu menentukan jenis pendekatan yang akan digunakan. Jika menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, maka peneliti perlu mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi, seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, kamus, dan literatur lainnya. Bahan-bahan

¹¹ *Ibid*, hlm 57

hukum tersebut dapat dikumpulkan dengan menggunakan metode bola salju. Setelah dikumpulkan, bahan-bahan hukum tersebut perlu diklasifikasi menurut sumber dan hirarkinya dengan menggunakan sistem kartu, seperti kartu catatan atau buku catatan harian. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian perlu dikaji secara komprehensif.

Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian dikumpulkan melalui berbagai sumber, yaitu peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, yurisprudensi, tradisi hukum, dan opini ahli. Sumber-sumber tersebut dapat diperoleh melalui toko buku, perpustakaan, media internet, dan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Berikut merupakan diantara sumber bahan hukum peniltian.

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum dan merupakan bahan utama dalam penelitian ini, Sumber bahan hukum primer meliputi peraturan yang berkaitan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah. Sumber bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
2. Pasal 2 dan 3 Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
3. Pasal 7A dan 7B Undang Undang Dasar (UUD) Negara

Republik Indonesia 1945;

4. Pasal 19 dan 20A ayat (1) Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
5. Pasal 20 Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
6. Pasal 22C Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
7. Pasal 22D ayat (2) Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
8. Pasal 23F ayat (1) Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia 1945;
9. Undang Undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.;
Pasal 249 ayat (1) dan (2)

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, buku teks, hasil penelitian dari jurnal dan majalah, atau pendapat para pakar di bidang hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan

petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa, kamus hukum, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.