

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Berbeda dengan sistem negara federasi, dimana negara bagian memiliki otoritas untuk mengatur daerahnya sendiri baik secara hukum ataupun ekonomi, negara kesatuan memberikan penekanan pada peran pemerintah pusat sebagai manifestasi dari kedaulatan dan nilai kesatuan yang ada. Dalam konteks Indonesia, terlebih setelah diberlakukannya otonomi daerah, kini daerah mempunyai kewenangan terbatas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.

Hal tersebut didukung dengan pernyataan dalam Pasal 18 ayat (2)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu Negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya dan diarahkan

untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah, sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang bersifat otonom, berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Tujuan otonomi daerah pada hakikatnya adalah perwujudan desentralisasi yang telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat

kepada daerah¹⁰, alasannya bahwa pemerintah daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerahnya. Dengan adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk beberapa regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah (perda) yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia¹¹. Sedangkan DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan¹².

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentu turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung, termasuk demokratis atau tidak pemerintahan tersebut, serta berhasil atau tidaknya pemerintahan tersebut.

¹⁰ Kumolo, Tjahjo., dkk. 2017. *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, hlm 17. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

¹¹ Syarifin, Pipin., dan Jubaedah, Dedah. 2012. *Ilmu Perundang-undangan*, hlm 66. Bandung: Pustaka Setia.

¹² Sunarno, Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm 66. Jakarta: Sinar Grafika.

Hal tersebut tentunya dipengaruhi oleh berbagai peran yang nantinya akan dijalankan oleh DPRD.

Namun demikian, peran DPRD dalam turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan juga akan sangat bergantung dengan pola hubungan yang terjalin antara DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah lainnya, yaitu kepala daerah. Kedudukan DPRD dapat bersifat superior maupun inferior. Dalam artian DPRD dapat berada di bawah kepala daerah ataupun sebaliknya. Kedudukan ini akan mempengaruhi peran yang dijalankan DPRD. Sebagai dampaknya, pola hubungan antara DPRD dengan kepala daerah akan mempengaruhi bentuk dan hasil pemerintahan yang berlangsung.

Menurut sejarah ketatanegaraan Indonesia, kedudukan DPRD dalam artian pola hubungannya dengan kepala daerah mengalami beberapa kali pergantian pola. Pada kurun waktu tertentu DPRD sejajar dengan kepala daerah, sehingga keduanya dapat bermitra dengan baik, namun pada kurun waktu yang lain DPRD berada di bawah dominasi kepala daerah, dan malah sempat diintegrasikan sebagai lembaga pemerintah daerah itu sendiri.

Secara etimologis, istilah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jelas mengandung maksud sebagai lembaga yang mewakili rakyat di dalam pemerintahan. Keberadaan rakyat dengan demikian terwakili oleh orang-orang yang menjadi anggota DPRD.

Apabila ditelaah lebih jauh, pemaknaan DPRD dari segi namanya itu jelas terasa sempit. Sebab, selain sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD juga

merupakan lembaga legislatif daerah, sekaligus juga lembaga atau perpanjangan partai politik. Sebagai lembaga legislatif daerah, DPRD berkedudukan sebagai lembaga pembentukan peraturan daerah (perda) bersama-sama dengan kepala daerah. Dalam hal ini, DPRD memiliki karakter kedudukan yang tidak mandiri, karena dijalankan secara bersama-sama antara lembaga legislatif daerah dan lembaga eksekutif daerah. Tanpa adanya unsur eksekutif daerah, maka fungsi DPRD sebagai lembaga pembentuk perda tidak akan pernah ada dan diakui dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang telah diatur oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Fungsi legislasi DPRD baru konkrit ada jika dilakukan bersama-sama dengan kepala daerah.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, kelembagaan DPRD merupakan wujud dari pemerintahan yang demokratis. Hal ini dikarenakan demokrasi itu pada dasarnya merupakan sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat, atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan¹³. Melalui DPRD inilah rakyat dapat terwakili keberadaannya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kajian demokrasi, model perwakilan rakyat dalam suatu lembaga seperti DPRD ini merupakan perwujudan dari demokrasi tidak langsung¹⁴.

¹³ Meskipun pelaksanaan demokrasi berbeda-beda sebagai akibat perkembangan zaman, namun asas dari demokrasi tetaplah sebagai pemerintahan yang dipegang oleh rakyat atau paling tidak pemerintahan yang melibatkan rakyat. Sebagaimana yang tertulis di; Joeniarto. 1984. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, hlm 22. Jakarta: Bina Aksara.

¹⁴ Demokrasi tidak langsung ini merupakan perkembangan dari pelaksanaan demokrasi langsung. Dalam suatu demokrasi langsung keberadaan rakyat tidak diwakili, melainkan turut aktif atau terlibat secara keseluruhan. Model semacam ini (hanya) pernah berlangsung pada pemerintahan negara kota (Yunani Kuno), dikarenakan jumlah rakyatnya yang masih sedikit sehingga memungkinkan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik secara keseluruhan.

Selain sebagai lembaga legislatif daerah dan perwakilan rakyat, DPRD juga adalah alat perpanjangan partai politik. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pilihan bahwa orang-orang yang dapat menjadi anggota DPRD, sekalipun dipilih oleh rakyat, harus berasal dari partai politik.

Pada hakikatnya, fungsi utama legislatif pada DPRD adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (budget). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut, kedudukan legislatif ini sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak budget, (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota legislatif juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti Hak Imunitas dan Protokol sebagaimana yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan oleh DPRD.

Pada faktanya, hak dan fasilitas anggota legislatif yang telah dijamin oleh

Perkembangan masyarakat dan pertambahan jumlah penduduk kemudian menyebabkan pengambilan keputusan politik secara keseluruhan menjadi sulit diterapkan, sehingga munculah model demokrasi perwakilan ataupun demokrasi tidak langsung. Sebagaimana yang tertulis di; Suwarno, P.J. 1999. *Tata Negara Baru, Sistem Pemerintahan yang Demokratis dan Konstitusional*, hlm 50. Yogyakarta: Kanisius; Budiardjo, Miriam. 1979. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm 50. Jakarta: Penerbit Gramedia.

konstitusi ini masih belum dimanfaatkan secara optimal. Untuk itulah mereka dituntut memberdayakan diri dalam peran kontrolnya agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Tentunya dalam hal ini tetap harus sesuai dengan berbagai ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Kata kunci dalam pengawasan terhadap aparatur daerah ini, yaitu pada optimalisasi fungsi dan kinerja aparatur DPRD.

Untuk mengoptimalkan kinerjanya itu, DPRD sebenarnya cukup mengacu kepada indikator konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Pemerintahan yang Bersih, seperti telah dibuktikan oleh pemerintahan Belanda 1946 ketika membentuk komisi yang dipimpin oleh De Monchy¹⁵ atau memperhatikan anjuran dari Komisi Sosial Ekonomi PBB untuk Asia¹⁶ yang memformulasi sembilan karakteristik suatu good governance yaitu; pertama, Participation, kedua, Rule of Law, ketiga Transparency, keempat Responsiveness, kelima Consensus orientation, keenam, Equity, ketujuh, Efficiency and effectiveness, kedelapan, Accountability, dan yang terakhir, Strategic and Vision. Untuk Komisi De Monchy, bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang perlindungan hukum bagi rakyat (veerhoogde rechtsbescherming) untuk meningkatkan perlindungan hukum

¹⁵ Salim, Amrullah. 1994. *Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Paulus Effendi Lotulung, Himpunan Makalah, hlm 127-128. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

¹⁶ World Bank. 1997. *World Development Report - The State Changing World Washington DC*. World Bank.

bagi rakyat dari tindakan administratif yang sewenang-wenang. Kendati dalam laporan komisi ini kemudian mengundang ketidaksenangan pemerintah yang disusul dengan pembubaran lembaga ini, namun pada akhirnya berbagai putusan hakim Belanda dalam perkara administrasi selalu menggunakan hasil penulisan De Monchy sebagai rujukan. Akhirnya berbagai kekhawatiran dan keberatan atas rekomendasi De Monchy hilang, bahkan pemerintah menerima rekomendasi itu yang kemudian diakomodasi dalam perundang-undangan Belanda¹⁷.

Pemahaman mengenai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak hanya dapat dilihat dari segi kebahasaan saja namun juga dari segi sejarahnya, karena asas ini lahir dari sejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tatacara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang¹⁸.

Definisi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik menurut hasil penelitian Jazim Hamidi, antara lain:

- a. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum Administrasi Negara;

¹⁷ Marbun, S.F., dkk. 2001. *Dalam Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, hlm 34. Yogyakarta: UII Press.

¹⁸ H.R., Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, hlm 247. Jakarta: Rajawali Pers.

- b. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai peraturan hukum positif¹⁹.

H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt menyatakan bahwa:

*"Bestuursorganen zijn - aangenomen dat ze bevoegd zijn een bepaald handeling te verrichten - bij hun handelen niet alleen gebonden aan wettelijke regels, aan het geschreven recht; daarnaast moeten zij het ongeschreven recht in acht nemen. He! ongeschreven recht, dat wil zeggen vooral de algemene beginselen van behoorlijk bestuur"*²⁰. (Organ-organ pemerintahan yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan; hukum tertulis. Di samping itu, organ-organ pemerintahan harus memperhatikan juga hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang layak).

Dari uraian ini, jelas bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat mengukur dan menjadi indikator bagi DPRD dalam mengawasi eksekutif, dalam hal ini pemerintah, apakah telah menjalankan fungsinya secara layak dan bersih atau tidak.

Hasil amandemen UUD 1945 menunjukkan, bahwa terdapat pembatasan

¹⁹ Sinamo, Nomensen. 2010. *Hukum Administrasi Negara*, hlm 142. Jakarta: Jala Permata Aksara.

²⁰ Wijk, H.D. van., Konijnenbelt, Willem. 1995. *Hoofdstukken van Administratief Recht*, hlm 41. Vuga's Gravenhage.

terhadap kewenangan eksekutif dan juga pemberdayaan terhadap lembaga legislatif. Dari hasil amandemen itu makin memperkokoh asas-asas di atas untuk dipergunakan. Amandemen tersebut cenderung menunjukkan bahwa peranan DPR akan semakin menguat. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, maka amandemen UUD 1945 itu pun akan berpengaruh pada wewenang atau fungsi badan legislatif di tingkat daerah (DPRD). Hal ini semakin menunjukkan bahwa saat ini UUD 1945 tidak lagi terkesan executive heavy, melainkan bergeser ke arah checks and balances yang menghasilkan keseimbangan wewenang antar lembaga negara.

Perubahan tersebut membawa implikasi pula pada tugas dan wewenang lembaga legislatif di Pusat dalam hal ini DPR, dan terutama fungsi DPRD di daerah²¹ sehingga mereka tidak boleh lagi hanya berfungsi sebagai "stempel karet" (rubber stamp) dari berbagai keinginan eksekutif. DPRD harus mampu melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan lembaga pembuat peraturan perundang-undangan, Selain itu, DPRD juga harus mampu menampung dan mengaktualisasikan aspirasi masyarakat daerahnya. Sayangnya, dalam banyak kasus, anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagian adalah politisi baru, yang belum kenal betul medan, strategi, serta taktik berpolitik. Berhadapan dengan birokrat yang sangat matang dengan pengetahuan dan pengalaman luas setelah berkarier belasan

²¹ Pada era Orde Baru DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah, kala itu DPRD hanya berfungsi sebagai stempel karet (*rubber stamp*) dari eksekutif. Saat ini dengan UU Pemerintahan Daerah DPRD merupakan "mitra sejajar" dengan paradigma optimalisasi fungsi DPRD di antaranya menjalankan fungsi anggaran dan pengawasan. Sebagaimana yang tertulis di: Warsistiono, Sadu. 2001. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, diedit oleh Riyadi, Ondo., hlm 112. Bandung: Pusat Kajian Pemerintah STPDN.

bahkan berpuluh-puluh tahun, menyebabkan banyak anggota legislatif "demam panggung" dan hanya menjadi "mainan" para birokrat itu. Terlihat betapa rekrutmen politik justru menjadi sangat penting, karena bagaimana pun anggota legislatif harus memiliki standar kualitas tertentu agar mereka tidak terjebak oleh permainan yang mereka ciptakan sendiri.

Setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian diperkuat pula dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi Undang-Undang. Pergantian Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut juga mengakibatkan perubahan pada kebijakan, di mana pemerintah daerah diberi kesempatan yang luas untuk menggali potensi dan sumber daya yang ada di daerahnya. Tentu saja tujuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di daerah tersebut. Hal ini tentu sangat mempengaruhi kinerja lembaga-lembaga yang ada di daerah, khususnya lembaga eksekutif maupun legislatif (DPRD).

Dalam kaitannya dengan fungsi legislatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka muncul satu pertanyaan kritis, yaitu apakah DPRD akan lebih berfungsi dalam membentuk berbagai peraturan daerah yang berpihak pada kepentingan rakyat daerahnya?

Mungkinkah DPRD berada di jalan yang tepat (on the track) berkaitan dengan berbagai bentuk kegiatan pemerintahan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerahnya? Pada sisi lain, lembaga eksekutif pun akan mempunyai kewenangan untuk menggali potensi dan sumber daya alam yang ada dengan lebih bebas dan tidak bergantung pada pemerintahan pusat. Akan tetapi, dapatkah lembaga eksekutif ini dikontrol, diawasi, dan didorong menjadi lurus oleh DPRD? Pertanyaan-pertanyaan ini diajukan mengingat pada masa Orde Baru telah terjadi ketimpangan yang tajam antara fungsi DPRD sebagai lembaga pembawa aspirasi atau kepentingan rakyat dan kewenangan eksekutif sebagai lembaga pelayan kepentingan rakyat.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah membawa berbagai konsekuensi yang tidak saja pada pola hubungan antara kekuasaan pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga telah mengakibatkan terjadinya pergeseran peran atau fungsi DPRD. Semula DPRD sebagai bagian dari eksekutif di tingkat daerah, lalu menjadi sebuah lembaga yang terpisah dengan lembaga eksekutif daerah. Bila keterpisahan itu bermakna sebagai independensi, maka masih ada persoalan yang sangat penting untuk diajukan kepada DPRD yang terkait dengan kapasitas, keahlian, integritas, moral, dan sikap kritis anggotanya. Akhirnya, kembali juga kepada pola rekrutmen partai politik. Rekrutmen anggota oleh partai politik di sini, mestinya lebih ketat dan terukur sebagai persyaratan untuk dapat menjadi anggota, sehingga kualitasnya memenuhi standar sebagaimana

layaknya kualitas seorang legislator.

Tugas dan wewenang DPRD ini pada hakikatnya merupakan kekuasaan (locus of sovereignty and coercion) yang dimiliki oleh DPRD yang dijamin konstitusi. Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka lahirlah fungsi DPRD yang pada pokoknya ada 3 (tiga) macam tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota antara lain:

- a. Fungsi pertama *legislating*, yaitu fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan yang berupa peraturan daerah (Perda).
- b. Fungsi kedua adalah fungsi *budgetting*, yaitu rancangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diusulkan Kepala Daerah kepada DPRD untuk selanjutnya akan menjadi sebuah Peraturan Daerah.
- c. Fungsi ketiga *controlling*, yaitu fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan pelaksanaan Perda-perda yang dilakukan oleh Kepala Daerah.

Seluruh fungsi DPRD itu dapat dijalankan dengan optimal bila DPRD diisi oleh anggota yang mempunyai tingkat profesionalisme yang tinggi sebab DPRD dalam menjalankan fungsi optimalnya tergantung sepenuhnya pada anggota-anggotanya. Ukuran sikap profesionalisme dari anggota DPRD adalah anggota yang mengetahui, mengerti, serta dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya dengan penuh tanggung jawab dalam arti dapat melakukan tugas dan kewenangannya sebaik mungkin dengan menggunakan

segala daya dan upaya yang dimilikinya.

Komposisi keanggotaan DPRD yang sangat majemuk menuntut adanya sebuah sikap profesional seperti kapasitas intelektual dan moral para anggota DPRD. Tanpa adanya sikap profesional itu, maka fungsi DPRD tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam kurun waktu satu dasawarsa terakhir khususnya sejak pelaksanaan pemilu menggunakan sistem proposional terbuka, dimana keterpilihan anggota DPRD ditentukan oleh suara terbanyak, secara perlahan telah terjadi pergeseran orientasi dalam pelaksanaan fungsi oleh anggota DPRD, sebagaimana diatur di dalam Pasal 96 ayat 3 UU 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah bahwa "Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjangring aspirasi masyarakat." Pelaksanaan penjangringan aspirasi masyarakat dimaknai dengan aktualisasi diri anggota DPRD di tengah-tengah masyarakat dengan berlomba-lomba menyalurkan program-program kegiatan sebagaimana tercantum di dalam Perda APBD untuk investasi dan kapitalisasi politik anggota DPRD dalam rangka membangun elektabilitas menuju siklus pemilu lima tahunan. Pelaksanaan penjangringan aspirasi sebagaimana dimaksud direncanakan dengan pembicaraan antara DPRD dengan pemerintah daerah untuk menyepakati besaran dana aspirasi anggota DPRD pada saat penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang kelak dijadikan sebagai dasar penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) APBD. Dengan dana aspirasi ini kemudian anggota DPRD menindaklanjuti dokumen aspirasi yang

telah dan akan dijamin oleh masyarakat.

Pola tersebut memudahkan anggota DPRD dalam menjalankan fungsi penjangkauan aspirasi masyarakat meskipun kadang besaran dana aspirasinya

tidak berimbang dengan nilai dan asas keterwakilan mereka sebagai representasi rakyat, karena akumulasi jumlah besaran dana aspirasi yang disepakati dan ditetapkan tidak lebih dari 10% belanja APBD. Selain itu, pola ini membuat anggota DPRD terfokus pada perencanaan dan realisasi dari dana aspirasi tersebut dan menggeser konsentrasi pelaksanaan fungsi pokok

DPRD yaitu legislasi, budgeting dan pengawasan sebagaimana diatur di dalam Pasal 96 Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang, salah satu tugas dan wewenangnya adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD provinsi seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 154 huruf c. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa, dan terbebas dari berbagai praktek yang mengindikasikan kepada tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

DPRD provinsi mempunyai beberapa fungsi, salah satu fungsinya adalah fungsi anggaran, dimana DPRD berfungsi untuk membahas rancangan Perda provinsi tentang APBD provinsi. DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan,

pengawasan dalam hal ini adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah dan juga pengawasan terhadap dana APBD provinsi.

Secara demografis, Jumlah penduduk seluruh kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari tabel jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2014 hingga tahun 2019.

Tabel 0-1. Jumlah Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk (Jiwa)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Kulon Progo	398.672	403.179	407.709	412.198	416.683	421.295
2	Bantul	934.674	947.072	959.445	971.511	983.527	995.264
3	Gunungkidul	692.579	700.191	707.794	715.282	722.479	729.364
4	Sleman	1.128.943	1.141.733	1.154.501	1.167.481	1.180.479	1.193.512
5	Yogyakarta	397.594	402.679	407.667	412.704	417.744	422.732
	Total	3.552.462	3.594.854	3.637.116	3.679.176	3.720.912	424877.9

Sumber: BPS DIY, 2019 (DIY Dalam Angka, 2019)

Jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2014 hingga tahun 2019 cenderung mengalami peningkatan, yang semula berjumlah 3.552.462 jiwa menjadi 4.248.779 jiwa. Jika dilihat berdasarkan kabupaten/kota, pada tahun 2017, jumlah penduduk tertinggi terdapat di Kabupaten Sleman, yaitu sebesar 1.193.512 jiwa, disusul oleh Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunungkidul, masing-masing dengan jumlah penduduk 995.264 jiwa dan 729.364 jiwa. Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo memiliki jumlah penduduk yang relatif lebih rendah, masing-masing sebesar 422.732 jiwa dan 421.295 jiwa. Hasil survei BPS DIY per

Maret 2019, jumlah warga miskin sebanyak 446.000 jiwa atau sekitar 11,7 persen dari penduduk DIY.

Berdasarkan laporan Badan Pembangunan Daerah (Bappeda) DIY Rapat Koordinasi Pengendalian (Rakordal) akhir Juli tahun 2019, target serapan Danais sampai dengan triwulan kedua yakni sebesar Rp440 miliar, sementara realisasi keuangan baru sebesar Rp159 miliar atau 36,17%, dan realisasi disik kumulatif 47%.

Dalam konteks Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), DPRD juga memiliki memiliki tugas yang bersifat unik dan khusus, terlebih setelah berlakunya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menjadi salah satu daerah yang mempunyai predikat Istimewa di antara 34 Provinsi lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keistimewaan itu telah dijamin oleh konstitusi yaitu di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), pada Pasal 18b yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati daerah yang bersifat khusus atau berciri istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Secara umum, Undang-Undang Keistimewaan (UUK) DIY mengatur lima urusan mengenai keistimewaan, yaitu tata acara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Kelima hal tersebut menjadi wewenang khusus dalam keistimewaan DIY sebagaimana dijabarkan di dalam UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, diluar konteks Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perangkat hukum sebagai instrumen pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 semuanya didelegasikan di dalam perda istimewa DIY, tidak ada peraturan pemerintah, peraturan presiden maupun peraturan menteri sebagai turunan delegasi dari undang-undang tersebut, sehingga dalam penerapan atau implementasinya selama lima tahun terakhir (2013-2018), banyak terjadi persoalan dan perdebatan yang menyita energi.

Pertama soal polemik wacana gubernur perempuan yang dipertentangkan oleh masyarakat karena dianggap tidak sesuai dengan paugeran (aturan internal keraton) dan UUK DIY. Polemik tersebut menciptakan konflik di eksternal dan internal keraton terkait penafsiran UUK, karena terdapat klausul secara implisit menyebutkan bahwa syarat calon gubernur adalah laki-laki. Persoalan ini diselesaikan oleh Judicial Review UUK DIY, dengan penghapusan frasa 'istri'.

Kedua Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Tentang Pertanahan, juga mempunyai persoalan tersendiri, karena proses identifikasi dan inventarisasi tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground masih banyak ditemukan masalah. Misalnya terkait dengan pengakuan hak atas tanah oleh para kerabat Kasultanan dan Kadipaten. Kemudian terkait dengan perencanaan dan konsepsi tentang penyusunan tata ruang tanah kasultanan dan kadipaten masih rancu dengan konsepsi tata ruang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sehingga penyusunan Perdais tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan

Kadipaten tidak konsisten dengan konsep penataan ruang sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan

Ketiga terkait dengan perencanaan dana keistimewaan yang tidak melibatkan DPRD sehingga mengakibatkan disfunksinya pengawasan DPRD dalam penyusunan perencanaan dana keistimewaan, sebagaimana kita ketahui Pasal 42 ayat 2 UU 13 tahun 2012 menjabarkan bahwa "Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY." Padahal Pasal 42 ayat 3 menegaskan bahwa dana keistimewaan dialokasikan melalui dana transfer yang masuk di dalam batang tubuh perda DIY tentang APBD Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keempat adalah masalah ketimpangan sosial. Badan Pusat Statistik (2012) mencatat bahwa rasio kesenjangan sosial di DIY adalah 0,430. Angka tersebut malah membesar pada tahun berikutnya, di mana tahun 2013 menyentuh rasio 0,440. Angka ini cukup tinggi apabila diperbandingkan dengan daerah lain²².

Kondisi ketimpangan diukur dari rasio mendekati nol, artinya semakin banyak angka di belakang nol maka semakin tinggi tingkat kesenjangan sosialnya, padahal salah satu tujuan terbantuknya keistimewaan DIY adalah untuk ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat DIY. Diperlukan sebuah langkah strategis berupa upaya Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan dan Pembinaan guna mewujudkan masyarakat yang berdaulat secara politik

²² Maharani, Shinta. BPS Ungkap Kesenjangan Ekonomi di Yogyakarta Tinggi. Melalui <https://nasional.tempo.co/read/727170/bps-ungkap-kesenjangan-ekonomi-di-yogyakarta-tinggi/full&view=ok>. 2015.

berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Seiring berkembangnya zaman, tidak menutup kemungkinan bahwa nilai-nilai lokal akan terkikis seiring dengan perkembangan yang ada. Selain itu, kecintaan terhadap nilai-nilai budaya lokal semakin berkurang, jika ditarik sejarahnya kebelakang, nilai-nilai lokal merupakan nilai yang mengandung makna yang tinggi bagi seorang penganutnya. Oleh sebab itu, pelestarian nilai-nilai keistimewaan dipandang penting untuk tetap menjaga ciri khas suatu daerah sebagai sebuah identitas.

Kelima adalah, amanat Pasal 43 poin a dan b UUK DIY, yaitu mengenai paugeran keraton yang seharusnya diumumkan oleh Sultan Hamengku Buwono selaku Gubernur dan Adipati Paku Alam selaku Wakil Gubernur. Isi paugeran harus diketahui oleh masyarakat, karena dapat memberikan informasi yang jelas terkait dengan tata kelola keraton dan kadipaten, mulai dari organisasi hingga proses suksesi kepemimpinan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena siapapun yang bertahta sebagai raja, secara otomatis ia akan menjadi Gubernur DIY yang merupakan jabatan publik, demikian juga siapapun Adipati Paku Alam yang bertahta otomatis menjabat wakil gubernur, sehingga apabila terjadi konflik internal, masyarakat dapat memberikan penilaian secara objektif.

Persoalan-persoalan di atas tentunya harus mendapat perhatian dan respon dari DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bentuk pengawasan. Namun dalam fungsi pengawasan ini, DPRD mestinya mempunyai kewenangan yang sama kuatnya dengan fungsi legislasi dan

anggaran, dimana seharusnya fungsi pengawasan bersifat mengikat.

Undang-Undang Keistimewaan DIY digunakan sebagai aturan dan landasan hukum pelaksanaan desentralisasi asimetris yaitu Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY sebagai institusi pemerintahan dan representasi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi sangat penting, karena menjadi instrumen utama, di samping masyarakat yang bertugas untuk mengawal pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY secara baik dan konsekuen. Hasil rekomendasi tersebut secara normatif harus diperhatikan, karena ada klausul yang ‘mengikat’ kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menindaklanjuti hasil kerja panitia khusus pengawasan Undang-Undang Keistimewaan DIY.

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta, tanpa terikat perodesasi masa jabatan atau dalam artian masa jabatannya seumur hidup, menjadi inti regulasi keistimewaan DIY, yang pada hakikatnya tujuan utama keistimewaan adalah tuntutan kesejahteraan masyarakat. Tujuan tersebut tidak akan tercapai apabila fungsi-fungsi kelembagaan dari DPRD DIY sebagai lembaga pengawasan tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Uraian tersebut menimbulkan ketertarikan Peneliti untuk melakukan penelitian dalam bentuk Disertasi dengan judul **”REKONSTRUKSI NILAI KEADILAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Mengapa dengan kedudukan yang sangat kuat secara yuridis, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih belum mampu secara optimal untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Bagaimanakah konstruksi ideal fungsi pengawasan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkeadilan terhadap dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi instrumen bagi pelaksanaan UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana diuraikan di atas, mengenai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis bersih dan berwibawa (Studi di DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)), maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah daerah istimewa Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi pengawasan DPRD DIY dengan dalam melaksanakan UU 13 tahun 2012 demi mewujudkan masyarakat yang tenteram dan sejahtera
3. Untuk menganalisis konstruksi ideal penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY dalam pelaksanaan UU 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat baik manfaat Teoritis maupun manfaat Praktis, adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya menyangkut masalah fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan benvibawa.

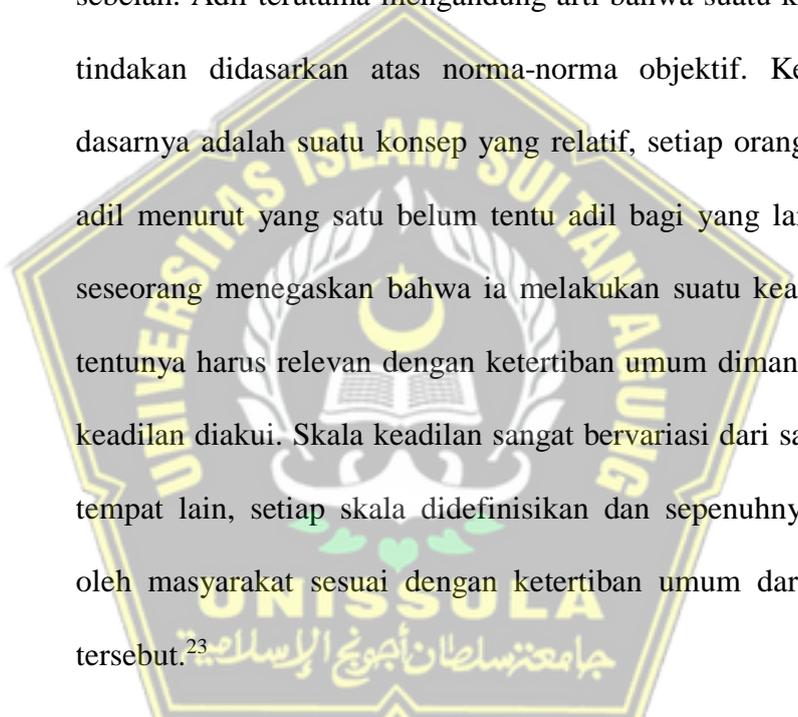
2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan bagi kalangan anggota DPRD dan masyarakat yang mempunyai perhatian kepada masalah fungsi DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya dan Indonesia umumnya dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis bersih dan berwibawa.

E. Kerangka Teori Disertasi

1. Teori Keadilan

a. Pengertian Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.²³ 

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan

²³ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.²⁴ Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).²⁵

b. Keadilan Menurut Filsuf

1) Teori Keadilan Aristoteles

Aristoteles dalam karyanya yang berjudul Etika Nichomachea menjelaskan pemikiran pemikirannya tentang keadilan. Bagi Aristoteles, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles disamping keutamaan umum, juga

²⁴ Ibid, hlm. 86.

²⁵ Ibid, hlm. 87.

keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.²⁶

Selain itu Aristoteles juga membedakan antara keadilan distributif dengan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi, honor kekayaan, dan barang-barang lain yang diperoleh oleh anggota masyarakat. Kemudian keadilan korektif berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan. Sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan akorektif menurut Aristoteles.

2) Teori Keadilan John Rawls

Menurut John Rawls, keadilan adalah fairness (justice as

²⁶ Hyronimus Rhiti, Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme), Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 241

fairness). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:²⁷

- a) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.
- b) Keadilan sebagai fairness menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.
- c) Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar- besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup:²⁸
 - a. Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik

²⁷ Ibid, hlm. 246-247

²⁸ 2Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, terdapat dalam <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589> , Diakses terakhir tanggal 12 September 2018.

(hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan);

b. Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers);

c. Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama);

d. Kebebasan menjadi diri sendiri (person); dan

e. Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

e) Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi

keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.

3) Teori Keadilan Thomas Hobes

Menurut Thomas Hobbes keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian disini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian disini juga perjanjian jatuhnya putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan perundang-undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.²⁹

c. Hukum dan Keadilan

Hukum sangat erat hubungannya dengan keadilan, bahkan ada pendapat bahwa hukum harus digabungkan dengan keadilan, supaya benar-benar berarti sebagai hukum, karena memang tujuan hukum itu adalah tercapainya rasa keadilan pada masyarakat. Suatu tata hukum dan peradilan tidak bisa dibentuk begitu saja tanpa memerhatikan keadilan, karena adil itu termasuk pengertian hakiki

²⁹ Muhammad Syukri Albani Nasution, Hukum dalam Pendekatan Filsafat, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 217-218.

suatu tata hukum dan peradilan, oleh karenanya haruslah berpedoman pada prinsip-prinsip umum tertentu. Prinsip-prinsip tersebut adalah yang menyangkut kepentingan suatu bangsa dan negara, yaitu merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat tentang suatu kehidupan yang adil, karena tujuan negara dan hukum adalah mencapai kebahagiaan yang paling besar bagi setiap orang.³⁰

Di dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua dan sila kelima. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungannya dengan diri sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Masalah keadilan merupakan persoalan yang rumit yang dapat dijumpai di setiap masyarakat. Hukum memiliki dua tugas utama yakni mencapai suatu kepastian hukum dan mencapai keadilan bagi semua masyarakat. Diantara sekian banyaknya pemikiran dan konsep keadilan, salah satu konsep keadilan yang cukup relevan adalah sebagaimana yang dikonsepsikan oleh Roscoe Pound, yang selanjutnya diketahui dengan keadilan sosiologis; keadilan yang didasarkan pada kebiasaan, budaya, pola perilaku dan hubungan

³⁰ M. Agus Santoso, Op.Cit, hlm. 91

antar manusia dalam masyarakat³¹

Keadilan hukum bagi masyarakat tidak sekedar keadilan yang bersifat formal-prosedural, keadilan yang didasarkan pada aturan-aturan normatif yang rigid yang jauh dari moralitas dan nilai-nilai kemanusiaan. Lawan dari keadilan formal-prosedural adalah keadilan substantif, yakni keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal, tetapi keadilan kualitatif yang didasarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan bagi masyarakat³²

2. Teori Pengawasan

a. Pengertian Pengawasan

Menurut Usman Effendi (2014:138) mengemukakan bahwa pengawasan merupakan fungsi manajemen yang paling esensial, sebaik apa pun kegiatan pekerjaan tanpa adanya dilaksanakan pengawasan pekerjaan itu tidak dapat dikatakan berhasil. Sedangkan menurut Irham Fahmi (2014:138) mengatakan bahwa pengawasan secara umum dapat didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi suatu organisasi. Untuk mengetahui lebih dalam pengertian pengawasan dapat dilihat dari

³¹ Umar Sholehudin, Op.Cit, hlm. 43.

³² Umar Sholehudin, Op.Cit, hlm. 44.

beberapa para ahli dibawah ini :

1. Fremont E. Kast dan James E. Rosenzweig : Pengawasan adalah tahap proses manejerial mengenai pemeliharaan kegiatan orgainisasi dalam batas-batas yang diizinkan yang diukur dari harapan-harapan.
2. T. Hani Handoko : Pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan orgainisasi dan manejerial tercapai.
3. Brantas : Pengawasan ialah proses pemantauan, penelitian, dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut.

Sedangkan menurut Manullang (2006:177) menjelaskan bahwa Pengawasan adalah dilakukan oleh atasan dari tugas yang bersangkutan, Karena pengawasan seperti ini disebut juga Pengawasan vertical atau formal karena yang melakukan pengawasan ini adalah orang-orang yang berwenang. Menurut S.P Siagian (2004:40) Mengawasi berarti mengamati dan memantau dengan berbagai cara seperti pengamatan langsung kegiatan-kegiatan operasional dilapangan, membaca laporan dan berbagai cara lainnya sementara kegiatan operasional sedang berlangsung maksudnya ialah untuk mengetahui apakah dalam pelaksanaan terdapat penyimpangan disengaja atau tidak dari rencana dan program yang telah ditentukan

sebelumnya.

Berdasarkan diskripsi pengertian pengawasan yang tersaji diperoleh suatu konsep pemahaman bahwa perlu dilakukannya suatu pengawasan yang dilakukan secara rutin ataupun berkala oleh pimpinan atau orang yang mempunyai wewenang untuk melakukan pemantauan, pemeriksaan, penilaian dan perbaikan agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pencapaian suatu tujuan yang efektif dan efisien dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Secara filosofi dikatakan bahwa pengawasan sangat penting dilakukan karena manusia pada dasarnya memiliki sifat salah dan khilaf, sehingga kegiatan manusia didalam organisasi perlu dilakukan pemantauan, hal ini bukan dilakukan untuk mencari kesalahannya tetapi untuk mendidik, membimbing dan mengarahkannya.

b. Proses Pengawasan

Dalam melakukan kegiatan pengawasan maka diperlukan beberapa tahapan ataupun langkah dari pengawasan tersebut, menurut Manullang (2008:184) mengatakan ada beberapa proses pengawasan :

1. Menetapkan alat pengukur (standar) Dalam mengukur atau menilai pelaksanaan pekerjaan bawahan maka seorang pimpinan

harus mempunyai standard dalam mengukur evaluasi kinerja bawahan. Alat penilaian itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebelum bawahan melaksanakan pekerjaannya. Alat penilai stanadard bagi hasil pekerjaan pada umumnya terdapat baik rencana keseluruhan maupun pada rencana bagian, dengan kata lain, dalam rencana itulah pada umumnya terdapat standard bagi pelaksanaan pekerjaan.

2. Mengadakan penilaian (evaluasi) Untuk melakukan sebuah proses pengawasan maka penilaian atau evaluasi sangat penting dalam proses pengawasan, dengan menilai atau mengevaluasi dimaksud dapat membandingkan hasil pekerjaan bawahan (*actual result*) dengan alat pengukur (standar) yang sudah ditentukan sebelumnya.
3. Mengadakan tindakan perbaikan (*correctiveation*) Untuk dapat melaksanakan tindakan perbaikan maka pertama-tama harus dianalisa apa penyebab terjadinya perbedaan, bila pimpinan sudah menetapkan dengan pasti sebab terjadinya penyimpangan barulah diambil tindakan perbaikan atau evaluasi. Suatu pengawasan sangat penting dilakukan karena hal itu berkaitan dengan suatu organisasi atau instansi. Perubahan suatu lingkungan yang terus menerus harus disertai dengan pengawasan yang berulang-ulang dan meningkat sesuai dengan perkembangannya dan lingkungan dari suatu organisasi itu

sendiri atau suatu instansi.

c. Fungsi Pengawasan

Menurut Julina (2008:72) mengemukakan tentang fungsi pengawasan adalah identifikasi berbagai faktor yang menghambat kegiatan, dan pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan dapat tercapai. Fungsi ini diperlukan untuk memastikan apakah yang telah direncanakan dan diorganisasikan dapat berjalan dengan baik. Secara lebih lengkap fungsi pengawasan didefinisikan sebagai upaya sistematis dalam menetapkan standard kinerja dan berbagai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikan dari setiap penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan digunakan secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan perusahaan. Menurut Maringan Masry Simbolon (2004:62) mengatakan bahwa fungsi pengawasan diantaranya adalah sebagai berikut :

- .1 Mempertebal rasa dan tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan.
- .2 Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang ditentukan.
- .3 Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan,

kelalaian dan kelemahan, agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

- .4 Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan, agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan dan pemborosan-pemborosan.

Berdasarkan penjelasan diatas mengemukakan bahwa fungsi pengawasan adalah menetapkan tujuan-tujuan dan merencanakan bagaimana mencapainya. Hal ini berarti fungsi pengawasan ini tidak bias terlepas dari fungsi manajemen lainnya khususnya perencanaan (planning). Apabila fungsi perencanaan tersebut berjalan dengan baik, maka diharapkan didalam implementasinya juga dapat berjalan dengan sempurna. Namun demikian, untuk mengontrol sejauh mana kesesuaian antara rencana kerja dengan proses kerja serta hasil yang diharapkan dari kinerja tersebut, maka disini diperlukan adanya pengawasan atau controlling

3. Teori Kedaulatan

Istilah kedaulatan lazimnya dipahami berasal dari terjemahan kata '*sovereignty*', '*souverainete*', '*sovereigniteit*', '*souvereyn*', '*sperenus*', dan lain-lain yang diambil dari bahasa Inggris, Perancis, Jerman, Belanda, dan Italia, yang banyak dipengaruhi oleh bahasa Latin. Istilah ini pertama kali digunakan dalam pengertian modern oleh penulis Perancis, Jean Bodin

menjelang akhir abad ke-16³³. Semua istilah ini menunjuk kepada pengertian mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Teori klasik atas konsep kedaulatan ini dapat ditemukan dalam karya Aristoteles berjudul *Politika* yang secara eksplisit menjelaskan mengenai sistem pemerintahan negara-kota atau polis³⁴. Konsep serupa juga sudah muncul dalam hukum-hukum kerajaan Romawi Kuno. Dalam *Politika*, Aristoteles menjelaskan bahwa terdapat sebuah kekuatan besar (supreme power) yang mendasari jalannya suatu pemerintahan negara kota. Kekuatan ini dimiliki oleh satu, sebagian, atau beberapa pihak. Sementara itu, dalam alam pikiran Romawi Kuno, sistem hukum didasari oleh keputusan seorang pangeran atau raja. Dimana pihak tersebutlah yang berdaulat dalam menjalankan negara, karena seluruh rakyat telah memasrahkan seluruh hak dan kekuatan politiknya pada kerajaan.

Setelah perkembangan agama Kristen, konsep kedaulatan klasik ini menemukan bentuknya yang baru. Sebagaimana teologi Kristen yang telah memperkenalkan konsep Tubuh Kristus (Body of Christ) pada masyarakat Eropa. Ernst Kantorowicz menjelaskan bahwa konsep teologis ini juga memberikan pengaruh yang cukup besar pada peta politik Eropa Abad Pertengahan. Sebagaimana konsep Tubuh Kristus tersebut, kerajaan di Eropa, khususnya kerajaan Inggris, mengadopsi pembagian otoritas

³³ Dickerson, Mark O., dan Flanagan, Thomas. 1998. *An Introduction to Government and Politics A Conceptual Approach*, hlm 27. Ontario: Nelson Canada.

³⁴ Merriam Jr., C.E. 2001. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*, hlm 6. Ontario: Kitchener.

tersebut dalam struktur pemerintahan³⁵. Oleh karena itu, pada periode ini, raja hadir tidak hanya sebagai Tubuh-Natural (Body Natural) yang bisa sakit, menua, dan mati, tapi juga hadir sebagai Tubuh-Politik³⁶ (Body Politic) yang tak nampak dan hidup sebagai sistem hukum³⁷.

Jean Bodin, seorang pemikir Perancis pada abad ke-16, mengembangkan teori kedaulatan klasik tersebut sesuai dengan kondisi sosial-politik yang dialaminya. Pada perkembangannya, teorinya inilah yang kemudian dikenal sebagai teori kedaulatan modern. Bodin merumuskan teori kedaulatan modern pada periode awal keruntuhan feudalisme Eropa. Sebagai anggota Partai Nasionalis (Les Politiques), Bodin mengandaikan negara sebagai lembaga independen yang lepas dari pengaruh agama ataupun figur-figur perseorangan. Oleh karena itu, gagasan Bodin mengenai kedaulatan dapat disimpulkan sebagai; “Kekuasaan tak terbatas atas masyarakat dan subjek-subjek lainnya yang diatur oleh hukum” (“*The supreme power over citizens and subjects, unrestrained by law*”)³⁸. Konsep kedaulatan ini menjadi inti dari teori politik yang dikembangkan oleh Bodin, dimana beberapa term seperti kewarganegaraan, bentuk negara, dan identitas kenegaraan, menjadi terminologi kunci.

³⁵ Kantorowicz, Ernst H. 2016, *The King's Two Bodies*. Princeton University Press.

³⁶ Tubuh-Politik merupakan konsep dimana raja atau pemimpin kerajaan memiliki kekuasaan yang tak nampak sebagai bagian dari eksistensi dan otoritasnya di dunia. Konsep ini berbeda dan tidak berhubungan dengan *term* Politik Tubuh yang biasa muncul dalam kajian gender atau feminisme.

³⁷ Plowden. 1816. *Commentaries or Reports of Edmund Plowden*. London.

³⁸ Merriam Jr., C.E. 2001. *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*, hlm 7. Ontario: Batoche Books.

Selepas Bodin, Thomas Hobbes ikut mengembangkan teori kedaulatan ini. Sebagai seorang pemikir berkebangsaan Inggris, Hobbes mengajukan teori kedaulatan dengan corak pemikiran absolutistik. Konsep kedaulatan oleh Hobbes diandaikan sebagai sosok Leviathan, dimana masyarakat menyerahkan seluruh haknya pada satu pihak, dimana pihak tersebut bertanggungjawab atas hukum dan pemerintahan seluruh masyarakat tersebut³⁹. Dalam konsep ini, pihak yang dipasrahkan dapat berwujud sebagai figur ataupun otoritas moral – yang oleh Hobbes digambarkan sebagai sosok Leviathan. Konsep ini didasari atas kondisi masyarakat awal yang menurut Hobbes cenderung kacau dan anarkis. Dalam konteks yang lebih besar, gagasan Hobbes ini memperkuat legitimasi kerajaan terhadap wilayah yang dikuasainya. Meskipun demikian, pada perkembangannya gagasan Hobbes ini ditentang oleh kelompok Monarkomaken⁴⁰ yang mempertanyakan legitimasi kontrak sosial serta wujud kedaulatan Leviathan⁴¹.

Teori Hobbes ini kemudian diamini pula oleh John Locke. Menurut Locke, untuk menjamin hak tiap individu, diperlukan masyarakat sipil atau masyarakat politik yang kemudian menjadi sistem pemerintahan⁴². Demi menjamin kemerdekaan hak tiap individu, menurut Locke, masyarakat perlu menyerahkan haknya pada sistem pemerintahan ini. Dengan catatan,

³⁹ *Ibid.* hlm 13.

⁴⁰ Berasal dari istilah Perancis, *Monarchomaques*. Merujuk pada kelompok yang berusaha untuk menggulingkan sistem pemerintahan monarki di Eropa pada abad ke-16.

⁴¹ *Ibid.* hlm 13.

⁴² *Ibid.* hlm 16.

penyerahan hak dan kemerdekaan ini digunakan untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi (*Common Good*). Prinsip utilitarianisme ini yang menjadi corak utama dari teori kedaulatan menurut Locke, dimana kedaulatan sebuah negara diandaikan sebagai suatu lembaga yang mengatur, memastikan, dan mewakili kepentingan tiap individu. Lembaga legislasi sebagai wujud kekuatan pemerintah tidak hanya memiliki fungsi representasi, menurut Locke, ia juga berfungsi untuk menyusun sumber hukum. Oleh karena itu, Locke juga berpendapat bahwa peran legislator adalah untuk menjamin dan melindungi hak masyarakat, bukan menghapus atau mencabut hak, kehidupan, ataupun kesejahteraan masyarakat⁴³.

Dalam teorinya, Locke menjelaskan bahwa lembaga eksekutif hanya diwakili oleh satu orang yang dimana ia juga memiliki kekuatan legislatif yang terbatas. Oleh karena itu, menurut Locke, lembaga eksekutif ini dapat pula dikatakan memiliki kewenangan yang lebih tinggi (*supreme*) meskipun masih dibatasi oleh hukum. Apabila mesti disimpulkan, secara sederhana teori kedaulatan Locke menjelaskan bahwa eksekutif memiliki wewenang tertinggi, meskipun dibatasi oleh hukum; Lembaga legislatif adalah bentuk dari pemerintahan yang berdaulat, selama pemerintahan tersebut masih berjalan; dan masyarakat politik serta sistem pemerintahannya adalah bentuk aktif dari kedaulatan itu sendiri⁴⁴.

Pada periode ini, teori kedaulatan modern telah menemukan

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* hlm 17.

bentuknya. Para pemikir Eropa telah tiba pada satu kesimpulan bahwa posisi individu menjadi dasar dari kedaulatan sebuah negara. Kesukarelaan ataupun kontrak sosial yang dilakukan individu dalam menyerahkan hak-hak alamiahnya demi tujuan yang lebih tinggi juga menjadi salah satu corak yang sangat terlihat, inilah yang menjadi inti dari kedaulatan suatu negara. Jean-Jacques Rousseau, seorang pemikir kelahiran Jenewa, menambahkan sebuah prasyarat lain yang menambah kompleks teori kedaulatan modern. Bagi Rousseau, proses abstraksi dari kesukarelaan ataupun kontrak sosial yang bersifat individual ini mewujudkan dalam suatu kehendak umum (*volonté générale*) yang merupakan roh dari negara yang berdaulat⁴⁵.

Kehendak umum yang dimaksud oleh Rousseau tersebut merupakan dasar dari segala aturan legal formal serta kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah. Kehendak ini memiliki sifat yang tak terengutkan (*inalienability*). Kekuasaan, menurut Rousseau, dapat saja dialihkan dari satu pihak ke pihak lain. Namun, hal ini tidak berlaku bagi kehendak umum⁴⁶. Kehendak umum juga memiliki karakter yang tak terpisahkan (*indivisible*). Meskipun dalam praktiknya, ia mewujudkan dalam bentuk lembaga legislatif dan eksekutif, kehendak umum tidaklah terpecahkan dan akan tetap menjadi sebuah simbol dari kedaulatan rakyat.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.* hlm 18.

Teori kedaulatan modern terus mengalami pembaruan dan pembacaan ulang. Para pemikir politik di Eropa juga terus melakukan otokritik terhadap konsep kedaulatan ini. Misalnya saja seperti yang dilakukan oleh Immanuel Kant. Pada mulanya, Kant menyepakati teori kontrak sosial yang digagas oleh pemikir politik seperti Hobbes, Locke, dan Rousseau. Namun, pada perkembangannya Kant justru menyanggah teori ini karena secara teoritik, empirik, ataupun historik, kontrak sosial sama sekali tidak mungkin terjadi. Oleh karena tidak adanya sebuah kontrak sosial, baik secara ideal (gagasan) ataupun material (nyata), maka menjadi tidak rasional apabila kontrak sosial dijadikan dasar atas terbentuknya kedaulatan suatu negara ataupun kerajaan. Oleh karena itu, Kant menganggap bahwa berdirinya suatu negara yang berdaulat tidaklah didasarkan pada pilihan individu ataupun sekelompok orang saja. Lahirnya sebuah negara yang berdaulat, menurut Kant, merupakan tuntutan moral yang rasional dari setiap orang sebagai bentuk dari interaksi sosial dalam masyarakat⁴⁷. Karena alasan tersebut, seringkali teori kedaulatan ini disebut sebagai teori kedaulatan rasional (*sovereignty of reason*).

Dalam konteks politik Eropa abad ke-19, kedaulatan rasional ini masih belum cukup untuk mendefinisikan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan, entah dalam bentuk figur individu ataupun suatu lembaga. Hasilnya, rezim anti-revolusioner jatuh dan digantikan oleh rezim lain yang terus mengulangi kesalahan rezim sebelumnya. Oleh karena itu,

⁴⁷ *Ibid.* hlm 21.

terdapat suatu kebutuhan konstitusional atas landasan kedaulatan yang tidak hanya sistematis tapi juga berkesinambungan dengan karakter dan kondisi politik masyarakat Eropa yang terus berubah.

Pemikir Eropa abad ke-19 sepakat bahwa raja tidak dapat memerintah secara semena-mena. Maka dibutuhkan suatu badan legislatif atau badan lain yang memberikan persetujuan atas aturan-aturan yang akan diterapkan; harus ada badan atau menteri di sekeliling raja; harus ada hukum organik dan konstitusi yang memberikan batasan atas ruang gerak dan wewenang kerajaan dan kelompok bangsawan⁴⁸. Konstitusi tersebut bisa saja diajukan oleh pemerintah monarki secara formal, sebagai upaya untuk memenuhi tuntutan masyarakat umum. Hal inilah yang kemudian menjadi pemantik dari gerakan revolusi konstitusional di Eropa, termasuk di Jerman. Meskipun demikian, bagi bangsa Jerman, tidak ada sistem pemerintahan liberal kontemporer yang layak untuk diterapkan. Oleh karena itu, lahirlah kelompok pemikir politik Jerman yang berusaha merumuskan sistem pemerintahan yang kontekstual, praktikal dan sesuai dengan alam pemikiran bangsa Jerman.

Salah satu pemikir politik Jerman yang cukup berpengaruh pada saat itu adalah Friedrich Wilhelm Joseph Schelling. Berbeda dengan Kant, Schelling berpendapat bahwa negara bukanlah lembaga yang bertujuan untuk menjamin hak masyarakat umum. Negara bagi Schelling adalah

⁴⁸ *Ibid.* hlm 44.

sebuah keniscayaan dari Proses Dunia (World Process)⁴⁹ yang oleh karena itu lebih bersifat alamiah ketimbang artifisial. Konsep yang diajukan Schelling ini sangat khas pemikir idealisme Jerman, konsep serupa dapat pula dijumpai dalam pemikiran Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Menurut Hegel, negara mesti dipahami sebagai sebuah organisme. Maksudnya, negara mesti dipahami sebagai sebuah gagasan yang terus berkembang secara dialektis dan juga personal. Konsep Hegel ini merupakan perluasan dari konsep negara sebagai manifestasi dari gagasan moral dalam masyarakat. Maka, bentuk kedaulatan suatu negara adalah ketika ia dapat menentukan nasib atau kehendaknya sendiri, tanpa batasan atau aturan hukum feodal yang berlaku dan mengasingkan dirinya sebagai sebuah organisme yang hidup⁵⁰.

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedaulatan memiliki beberapa pengertian dan definisi teknis. Kedaulatan dapat dipahami sebagai kekuatan yang melegitimasi sebuah pemerintahan ataupun konstitusi; kedaulatan dapat pula dipahami sebagai bentuk kekuatan yang dimiliki negara sebagai lembaga masyarakat; kedaulatan dapat pula dipahami sebagai mandat yang diberikan oleh masyarakat umum pada satu figur ataupun lembaga pemerintahan yang diharapkan mampu menjamin terpenuhinya hak dan kesejahteraan bersama⁵¹.

Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi – khususnya kekuasaan negara

⁴⁹ *Ibid.* hlm 45.

⁵⁰ *Ibid.* hlm 48.

⁵¹ *Ibid.* hlm 118.

– maka perlu dikaji dari mana kekuasaan tertinggi itu berasal. Atau dengan kata lain dari mana sumber legitimasi kekuasaan pemerintah yang eksis saat ini. Sebab tanpa dapat menjelaskan hal ini, akan timbul pemahaman bahwa kekuasaan negara hanya karena adanya kelengkapan negara yang dapat memberikan daya paksa terhadap rakyat. Jika demikian halnya, kekuasaan negara tidak berbeda dengan kekuasaan sekelompok penyamun yang menyandera para korbanya⁵². Untuk menjelaskan dengan hal ini, para ahli mengajukan tesis mengenai sumber legitimasi tersebut. Penjelasan tersebut dikenal dengan istilah doktrin, ajaran atau teori kedaulatan. Dalam lintasan sejarah, terdapat berbagai macam ajaran kedaulatan yang dikenal luas yakni :⁵³ ajaran kedaulatan Tuhan, ajaran kedaulatan raja, ajaran kedaulatan negara, ajaran kedaulatan hukum dan ajaran kedaulatan rakyat. Namun lima ajaran diatas sesungguhnya merupakan pengembangan dari tiga doktrin utama yakni : ajaran kedaulatan tuhan, ajaran kedaulatan Raja, ajaran kedaulatan Rakyat. Ajaran kedaulatan Tuhan menganggap bahwa pemilik kedaulatan yang sesungguhnya adalah Tuhan dan manusia yang berkuasa sebagai pemimpin di suatu negara hanyalah wakilnya yang telah dikehendaki untuk memimpin. Doktrin kedaulatan Tuhan berkaitan erat dengan alam pemikiran teologis yang mana Tuhan dianggap sebagai prima causa atau penyebab utama. Kemudian doktrin kedaulatan raja yang menganggap raja sebagai wakil Tuhan, atau titisan dewa⁵⁴ yang bertugas

⁵² Budiono Kusumohamidjojo. Filsafat Politik. 2015. Jalasutra. Yogyakarta. Hal. 126-129.

⁵³ Hotma P. Sibuea. Op. Cit. Hal. 213-214.

⁵⁴ Seperti di Jepang yang menganggap bahwa Kaisar merupakan keturunan dari Dewi Ameterasu (Dewi Matahari)

untuk mengurus segala hal menyangkut kehidupan duniawi. Jadi legitimasi dari kekuasaan raja atau kaisar adalah karena mereka merupakan wakil Tuhan atau titisan dewa. Sehingga memiliki keistimewaan tertentu yang tidak dimiliki oleh manusia lain (semacam ada keunikan). Lalu, menyangkut ajaran kedaulatan rakyat yang menganggap bahwa kehendak rakyat adalah satu-satunya sumber kekuasaan bagi pemerintah. Maka dari itu legitimasi kekuasaan pemerintah adalah berasal dari rakyat. Sehingga segala aspek penyelenggaraan pemerintahan seyogyanya melibatkan rakyat atau setidaknya tidak menciderai kepentingan dan nurani rakyat.

Apabila ditilik lebih dalam lagi, sesungguhnya konsep kedaulatan rakyat berhubungan erat dengan doktrin kontrak sosial Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, dan John Locke. Secara gradual doktrin kontrak sosial menganggap bahwa antara rakyat dan penguasa telah terjadi kontrak baik secara terang-terangan atau secara diam-diam. Kontrak tersebut berupa pengakuan mengenai siapa yang diberi hak untuk memerintah siapa dan siapa yang mempunyai kewajiban diperintah oleh siapa.⁵⁵ Lebih lanjut, konsekuensi dari doktrin kedaulatan ini ialah bahwa rakyat mempunyai peran sentral dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Hal senada seperti jargon milik Abraham Lincoln “dari, oleh dan untuk rakyat”. Untuk itu, semua aspek penyelenggaraan negara harus melalui

⁵⁵ Abu Daud Busroh. 2011. Ilmu Negara. Bumi Aksara. Jakarta. Hal. 72-74.

persetujuan rakyat atau setidaknya oleh lembaga yang mewakili rakyat. Sehingga dasar pembenaran atau penghalangan kekuasaan pemerintah adalah kehendak dan persetujuan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat adalah penempatan rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yang mana menjadi sumber legitimasi atau pembenaran kekuasaan pemerintah dan penyelenggaraan dalam suatu negara.

4. Teori Hukum Progresif

Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan cerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi kelompok dominan (Penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik⁵⁶. Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan atau bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, ia juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja

⁵⁶ M.D., Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, hlm 368. Jakarta: Rajawali Pers.

dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20.

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai pusat dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Hukum progresif mengajak untuk lebih memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, tujuan hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum di dalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (holistik) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatis, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantif.

a. Hukum Sebagai Institusi Yang Dinamis

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut :

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum

adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi” (law as a process, law in the making)⁵⁷.

Dalam konteks tersebut, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara pelaksanaan hukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, akan tetapi manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

b. Hukum Sebagai Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia⁵⁸. Hukum progresif

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Kusuma, Mahmud. 2009. *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, hlm 31. Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama dengan LSHP.

berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu; untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia. Itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan kedalam skema hukum.

Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, memiliki arti bahwa hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera, dan bahagia bagi manusia. Oleh karena itu menurut hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan

c. Hukum Sebagai Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum

bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku di atas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur seperti *compassion* (belas kasihan), *empathy* (empati), *sincerety* (ketulusan), *education* (edukasi), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad).

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne:

“Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”.

Dengan mengutamakan perilaku manusia daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak atau paradigma penegakan hukum, maka dengan sendirinya akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan⁵⁹. Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap, dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun.

d. Hukum Sebagai Ajaran Pembebasan

Hukum progresif berfungsi sebagai kekuatan pembebasan yaitu

⁵⁹ *Ibid.*

membebasan diri dari tipe, cara berpikir, asas, dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri pembebasan itu, hukum progresif lebih mengutamakan tujuan daripada prosedur. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila diperlukan dapat melakukan mobilisasi hukum maupun *rule breaking*.

Paradigma pembebasan yang dimaksud di sini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkis, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika keadilan serta tidak semata-mata berdasarkan logika peraturan saja. Oleh karena itu, hukum progresif menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong, sekaligus pengendali paradigma pembebasan itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan prosedural, maka sejak itu pula muncul perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut hukum di satu pihak dan keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain. Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka kita dapat melihat bahwa dalam

praktiknya hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpangi keadilan substansial. Penggunaan hukum yang demikian itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan. Menurutnya, progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia dasarnya adalah baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Namun apabila dramaturgi hukum menjadi buruk seperti selama ini terjadi di negara kita, yang menjadi sasaran adalah para aparat penegak hukumnya, yakni polisi, jaksa, hakim, dan advokat.

Memang sangat menyedihkan hati, ketika melihat kondisi hukum di Indonesia dengan segala bentuk praktisnya. Penggunaan hukum yang serba formal-prosedural dan teknikal, pada dasarnya telah banyak melupakan sisi kebenaran materil, keadilan substansial dan kemanusiaan. Praktik-praktik hukum yang diterapkan di negara kita, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran materil dan keadilan substansial. Kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan menurut Satjipto Raharjo, baru dapat dicapai jika kita mau keluar dari tawan-tawanan undang-undang yang serba formal prosedural. Manakala menginginkan dan mempercayai hukum

beserta praktiknya masih dapat dijadikan media pencerah bangsa, maka harus berani mencari agenda alternatif yang sifatnya progresif.

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Raharjo⁶⁰ berarti harus berani keluar dari arus utama pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang determinan memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan mencederai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif, tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi.

Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum boleh dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Agenda utama dari paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang

⁶⁰ Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, hlm 9. Semarang: Pustaka Pelajar.

hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku manusia.

Menurut Oliver W. Holmes, apabila dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk manusia⁶¹. Apabila faktor kemanusiaan yang ada di dalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas secara otomatis akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Pada poin inilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif.

Menurut pemikiran Imre Lakatos (Chalmers, 1983: 85), apa yang kita pikirkan sebagai “teori” merupakan kumpulan yang sesungguhnya rapuh, berbeda dengan teori yang dihimpun dari beberapa gagasan umum atau yang biasa dinamakan Lakatos dengan inti pokok program (*hard core*). Lakatos menamakan kumpulan ini dengan istilah program riset (*Research Programs*). Para ilmuwan yang

⁶¹ Teori hukum realis oleh Oliver Wendell Holmes. Seperti yang tertulis di: Mas, Marwan. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm 129. Jakarta: Ghalia Indonesia..

terlibat dalam program ini akan melindungi inti teori dari usaha falsifikasi di belakang suatu sabuk pelindung (*a protective belt*) dari hipotesis pelengkap (*auxiliary hypotheses*). Demikian pula halnya dengan hukum progresif, harus ada inti pokok program (*hard core*) yang perlu dijaga dan dilindungi dari kesalahan-kesalahan yang mungkin timbul ketika hukum progresif itu akan diterapkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, manakala hukum progresif dikembangkan dari wacana (*discourse*) menjadi sebuah teori, maka haruslah dilengkapi dengan hipotesis pelengkap (*auxiliary hypotheses*)

Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan sosial dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

- 1) Menegakkan *Rule of Law*. Ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law*, adanya *independence of jurisdiction*, *access to the court of law*, dan *general factual in certain application and same meaning*.
- 2) *Democracy*, Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu;

constitutional, check and balance, freedom of media, judicial independence of president, control to civil from military, protection to minorities.

Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi isu manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir memasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya.

5. Teori Kelembagaan Negara

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan pada negara-negara demokratis tidak dapat dielakkan karena demokrasi langsung sebagaimana berlaku di negara-kota zaman Yunani Kuno tidak dapat lagi dilaksanakan, mengingat besarnya jumlah penduduk, luasnya wilayah suatu negara yang tidak memungkinkan rakyat berkumpul pada satu tempat pada waktu bersamaan untuk membicarakan persoalan kenegaraan yang kemudian disebut dengan

demokrasi perwakilan.

Dalam demokrasi perwakilan, rakyat atau penduduk suatu negara sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili sekelompok kecil orang di lembaga perwakilan, dipilih melalui mekanisme pemilu atau melalui mekanisme penunjukan dan pengangkatan⁶². Oleh karena itu C. F. Strong menyatakan, keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern merupakan suatu hal yang penting dan berarti⁶³. Sedangkan menurut Mac Iver, hal tersebut merupakan suatu hal yang hakiki karena bentuk perwakilan selalu ada dalam setiap negara demokrasi modern⁶⁴.

Sistem perwakilan pada negara demokrasi yang satu berbeda dengan negara demokrasi lainnya, apalagi antara negara demokrasi bersusunan kesatuan dengan negara demokrasi bersusunan federasi, tergantung kepada sejarah, budaya, kebutuhan dan praktek ketatanegaraan masing-masing negara. Selain itu, ada dua macam sistem perwakilan yang lazim digunakan pada negara-negara demokrasi modern, yakni; sistem perwakilan unicameral dan sistem perwakilan bicameral⁶⁵.

Sistem perwakilan unicameral tidak mengenai adanya dua badan terpisah di lembaga perwakilan seperti adanya DPR (House of

⁶² Saragih, Bintan R. 1991. *Peran DPR GR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupsn Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, hlm 41. Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran.

⁶³ C. F. Strong. *Op. Cit.* hlm 171.

⁶⁴ Iver, Mac. 1988. *The Modem State*, Cetakan Kedua, Alih Bahasa Moertono, hlm 314-315. Jakarta: Aksara Baru.

⁶⁵ Strong, C. F. *Op.cit.* hlm 194., Saragih, Bintan R.. *Op.cit.* hlm 42-43., Hasibuan, Albert. 1992. *Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 1977- 1982*, hlm 26-31. Yogyakarta: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

Representatives) dan Senat atau Majelis Tinggi (Upper House) dan Majelis Rendah (Lower House), akan tetapi hanya terdapat satu badan perwakilan nasional saja yang berfungsi sebagai perwakilan politik seluruh rakyat, sehingga kekuasaan legislasi tertinggi hanya ada pada satu badan perwakilan bersangkutan⁶⁶. Sistem perwakilan unicameral ini hanya diadopsi oleh negara-negara demokrasi bersusunan kesatuan (yang hakiki) karena sesuai dengan hakikat atau prinsip dasar negara bersusunan kesatuan yakni; kedaulatannya tidak terbagi dan semua urusan pemerintahan merupakan milik pemerintah pusat, dijalankan sendiri oleh pemerintahan pusat, baik di pusat pemerintahan maupun di daerah administratif atau swatantra berdasarkan asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Sebaliknya, pada sistem perwakilan bicameral terdapat dua badan (kamar) perwakilan yang terpisah satu sama lain. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang bersangkutan, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu yang dikenal dengan istilah House of Representatives dan Senat di Amerika, *House of Commons* dan *House of Lord* di Inggris, Eerste Kamer dan Tweede Kamer di Belanda⁶⁷. Masing-masing kamar

⁶⁶ Asshiddiqie, Jimly. *Op. cit.* hlm 33-34.

⁶⁷ Soemantri, Sri. 2003. Susunan dan Kedudukan DPD, Makalah dalam seminar, "*Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", hlm 2. Dilaksanakan Sekjen MPR RI

terpisah satu sama lain, akan tetapi keduanya mempunyai kedudukan sederajat dan fungsi yang sama atau setara, baik di bidang legislasi maupun di bidang politik yang dijalankan sendiri-sendiri maupun secara bersamaan⁶⁸.

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

Model manapun yang dipilih oleh suatu negara, fungsi utamanya adalah representasi dimana lembaga perwakilan tersebut mampu menampung semua unsur perwakilan (political representatives, regional representatives dan functional representatives) yang ada pada negara bersangkutan. Namun, dari dua model lembaga perwakilan yang disebutkan di atas, model lembaga perwakilan bicameral lebih dapat menampung banyak unsur perwakilan yang ada dalam suatu negara,

dan UNDP di Yogyakarta, 24 Maret 2003.; Gaffar., Jenedjri M. dkk. 2003. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (ed)*, hlm 18. Jakarta: Sekjen MPR RI dan UNDP.

⁶⁸ Asshiddiqie, Jimly. *Op. cit.* hlm 37.

termasuk representasi daerah pada negara bersusunan kesatuan karena kamar kedua lembaga perwakilan bicameral dapat diisi, baik oleh golongan fungsional seperti yang terdapat di negara kesatuan Inggris atau representasi daerah propinsi seperti yang terdapat di negara kesatuan Belanda, Prancis dan lain-lain.

Sistem perwakilan bicameral ini diklasifikasi Ariend Lijphart menjadi tiga macam yakni; bikameralisme kuat (strong bicameralism), sedang/cukup kuat (medium-strength bicameralism) dan bikameral lemah (weak bicameralism)⁶⁹. Struktur parlemen bicameral dikatakan strong bicameralism oleh Ariend Lijphart apabila parlemen tersebut memiliki karakter simetris dan incongruence. Kamar parlemen bicameral dikatakan simetris dan incongruence apabila kamar pertama dan kamar kedua memiliki kekuatan konstitusional setara atau memiliki perbedaan kekuatan hanya sedikit⁷⁰ dan kamar kedua memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat⁷¹ melalui pemilu. Selanjutnya, struktur parlemen bicameral dikatakan medium-strength bicameralism apabila parlemen tersebut tidak memiliki salah satu ciri simetris dan incongruence. Sedangkan struktur parlemen bicameral dikatakan weak bicameralism apabila parlemen tersebut memiliki karakteristik asimetris dan congruence atau dengan kata lain kewenangan konstitusional kamar kedua dan

⁶⁹ Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy; Government Froms Perfomance in Thirty-Six Countries*, hlm 211. New Haven and London: Yale University.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

legitimasi politik yang dimilikinya tidak setara dengan kewenangan konstitusional dan legitimasi politik yang dimiliki kamar pertama.

Berbeda dengan Ariend Lijphart, berdasarkan kewenangan membentuk UU, Giovanni Sartori membagi sistem perwakilan bicameral menjadi perfect bicameralism, strong bicameralism dan weak bicameralism⁷². Jika kewenangan kamar pertama dan kamar kedua setara atau sama dalam pembentukan undang-undang, maka dapat disebut sebagai perfect bicameralism, jika hampir setara disebut strong bicameralism. Sebaliknya jika tidak setara maka disebut weak bicameralism⁷³.

Sistem perwakilan unicameral maupun sistem perwakilan bicameral ini mempunyai kelebihan dan sekaligus kekurangan. Kelebihan sistem perwakilan unicameral yakni;

- a. Pertama, lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi.
- b. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis.
- c. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya *dead lock* yang dapat timbul karena adanya perselisihan

⁷² Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structure, Incentives and Outcomes (2nd ed)*, hlm 184. New York: New York University.

⁷³ *Ibid.*

pendapat antara dua kamar dalam sistem *bicameral*⁷⁴.

- d. Keempat, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan.
- e. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain.
- f. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameral* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya.
- g. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit⁷⁵.

Sedangkan kelemahannya yakni;

- a. Pertama, memberi peluang terjadinya penyalah-gunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggotanya mudah dipengaruhi oleh situasi fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat⁷⁶.
- b. Kedua, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili.
- c. Ketiga, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan

⁷⁴ Pumama, Edy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat; Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, hlm 83. Bandung: Nusa Media dan Imagine Press.

⁷⁵ Thaib, Dahlan. 2002. *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, hlm 9, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII. Yogyakarta: UII.

⁷⁶ Budiarto, Miriam. *Op. cit.* hlm 320.

hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah⁷⁷.

Selanjutnya, kelebihan sistem perwakilan bicameral yakni; pertama lebih dapat mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena dalam sistem perwakilan bicameral, di samping ada wakil rakyat yang duduk di parlemen juga terdapat wakil teritorial dan/atau wakil golongan tertentu. Kedua, lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan dalam pembentukan undang-undang oleh lembaga perwakilan karena antara kamar pertama dan kamar kedua terdapat mekanisme check and balances, saling menguji dan saling melengkapi serta saling memberikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan dalam pembuatan undang-undang. Ketiga, lebih menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib, teliti dan hati-hati serta dapat menghindari pembuatan keputusan yang tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah⁷⁸. Sedangkan kekurangannya yakni; pertama dapat memperlambat proses pembuatan undang-undang karena setelah rancangan undang-undang disetujui kamar pertama, sebelum undang-undang diberlakukan, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari kamar kedua parlemen. Kedua, adanya kamar kedua di parlemen dipandang tidak demokratis karena tidak mencerminkan konstelasi politik dan kekuasaan sebenarnya, padahal kamar kedua mempunyai kewenangan

⁷⁷ Pumama, Edy. *Op. cit.* hlm 83.

⁷⁸ Pumama, Edy. *Op. cit.* hlm 83-84.

cukup besar. Ketiga, dapat menimbulkan persaingan antar kamar di parlemen yang kemudian dapat menimbulkan konflik antara kamar pertama versus kamar kedua⁷⁹.

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran⁸⁰.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu, Perancis pada abad ke-17 mengenal pembagian

⁷⁹ Budiarto, Miriam. *Op. cit.* hlm 320.

⁸⁰ Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm 34. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

kekuasaan negara kedalam lima fungsi. Kelimanya adalah (1) fungsi diplomacie; (2) fungsi defencie; (3) fungsi nancie; (4) fungsi justicie; dan (5) fungsi policie. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam trias politica Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial⁸¹.

Menurut Montesquieu, pada setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.

Harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut

⁸¹ Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perkembangan dan Konsolidai Lembaga Negara Paca Amandemen*, hlm 28. Jakarta: Sinar Grafika.

sebagai lembaga pengadilan⁸².

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip check and balances. Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jilmy Asshidiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki constitutional importance yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki constitutional importance dapat dikategorikan

⁸² *Ibid.* hlm 37.

sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau tingkat kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut⁸³.

Termasuk dalam hal ini adalah DPD yang termasuk dalam lembaga yang dibentuk UUD. Keberadaan DPD yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki peran tersendiri selain sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, mempunyai tugas dan wewenang tersendiri yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berasarkan Pasal 22 D UUD 1945, DPD hanya bertugas memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

⁸³ *Ibid.* hlm 37.

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil kekuasaan akhir atas usulan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, hasil pengawasan anggaran. Keputusan akhir tetap pada DPR sedang DPD diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR.

Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita semua bahwa DPD subordinat dibawah DPR. DPD bahkan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan susunan dan kedudukan sendiri. Pasal 22 C ayat (4) menyebutkan susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang, padahal kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR yang dibahas dan disetujui bersama presiden (Pasal 20 UUD 1945).

6. Teori Demokrasi Perwakilan

Aristoteles membedakan tiga macam pemerintahan berdasarkan jumlah orang yang memerintah, yaitu monarki, oligarki dan demokrasi. Jika demokrasi adalah kekuasaan pada rakyat, maka monarki adalah kekuasaan pada satu orang, dan oligarki adalah kekuasaan pada sedikit orang.

Salah satu tiga macam pemerintahan menurut Aristoteles tersebut adalah demokrasi, yang kemudian dikenal bermacam-macam istilah. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer,

demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti rakyat yang berkuasa atau *government by the people*, (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa).⁸⁴

Jadi demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Dan oleh karena itu rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Negara-negara di dunia dapat dibagi menjadi negara yang tidak demokratis, negara yang baru menjadi demokratis, dan negara demokratis lama. Negara yang tidak demokratis tantangannya adalah bagaimana melakukan transisi ke arah demokrasi. Bagi negara yang baru demokratis tantangannya adalah bagaimana demokrasi dapat diperkuat atau di konsolidasikan sehingga dapat bertahan terhadap berbagai ujian. Sedangkan bagi negara demokrasi lama adalah bagaimana memperdalam demokrasi itu sendiri.

Berbagai kriteria demokrasi pun dibuat untuk menggambarkan bagaimana demokrasi di implementasikan di berbagai negara dengan berbeda-beda. Carol C. Gould mengklasifikasikan demokrasi menjadi tiga

⁸⁴ Miriam Budiardjo, 2010, Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Refisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 105.

model, yaitu model individualisme, model pluralis, dan model sosialisme holistik.

Sedangkan dalam pelaksanaan, demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua yaitu :⁸⁵

a. Demokrasi langsung (*directe democratie*)

Apabila semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di swiss dengan sistem referendum.

b. Demokrasi perwakilan (*representative democratie*)

Yaitu apabila rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan pemerintahan.

Klasifikasi yang ke dua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi perwakilan (*representative democratie*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat bertindak atas nama rakyat, baik itu dalam menetapkan tujuan negara (baik jangka panjang maupun jangka pendek), corak maupun sistem pemerintahan.

Dalam demokrasi perwakilan (*representative democratie*), fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ khusus. Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi pada prosedur

⁸⁵ Ramdlon Naning 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Bina Ilmu, Jakarta, hal. 52.

untuk membentuk dan memilih organ ini. Hans Kelsen menyatakan bahwa

“The democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms is elected by subjects whose behavior is regulated by these norm” (Bentuk nominasi demokrasi adalah pemilu. Organ berwenang untuk membuat atau melaksanakan norma-norma hukum dipilih oleh subyek yang perilakunya diatur oleh norma ini). (Terjemah oleh Penulis).

Jadi demokrasi merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai kekuasaan dari, oleh dan bersama rakyat. Dan oleh karena itu rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

F. Kerangka Konseptual Disertasi

1. Sistem Perwakilan

Setiap negara yang menjalankan pemerintahan yang demokratis memiliki sistem perwakilan yang berbeda-beda, tergantung pada sejarah, budaya, hasil dan alam pemikiran, kebutuhan, serta praktik ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Secara singkat, sistem perwakilan di dunia dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*) dan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*)⁸⁶. Sistem perwakilan dua kamar pada

⁸⁶ Strong, C. F. 1966. *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, hlm 194. London: Sidgwick & Jackson Limited.

perkembangannya mempengaruhi sistem perwakilan lain seperti *tricameral* ataupun *tetracameral system*.

Pengelompokan ini dilihat dari fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan, serta proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. Pertama, dari segi fungsi, jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut dikategorikan sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika masing-masing kamar lembaga perwakilan tidak mempunyai fungsi yang sama, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Kedua, ditinjau dari aspek keanggotaan, apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Sebaliknya, jika anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk dalam kategori sistem perwakilan satu kamar (*unicameral system*). Ketiga, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika pembentukan undang-undang harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar

(bicameral system). Sebaliknya, jika pembentukan undang-undang tidak melewati kamar yang lain atau dengan kata lain pembentukan undang-undang hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar (unicameral system)⁸⁷.

Di samping dua model sistem perwakilan di atas, masih ada model sistem perwakilan yang lain yakni sistem perwakilan tiga kamar (tricameral system) seperti yang terdapat di Afganistan dan Afrika Selatan saat ini⁸⁸, serta sistem perwakilan lima kamar yang oleh Fatmawati disebut dengan sistem pentacameral seperti yang terdapat di Republik Yugoslavia sebagaimana diatur dalam Konstitusi Yugoslavia tahun 1963⁸⁹. Kelebihan sistem perwakilan dua kamar (bicameral system) hanya tiga macam sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti, sedangkan kelebihan sistem perwakilan satu kamar (unicameral system) ada tujuh macam yakni; pertama lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat di bagi-bagi. Kedua, lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis. Ketiga, lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya dead lock yang dapat timbul karena adanya perselisihan pendapat antara dua kamar dalam sistem

⁸⁷ *Ibid.* hlm 194.

⁸⁸ Fatmawati. 2010. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Beberapa Negara*, hlm 214-218. Jakarta: UI Press.

⁸⁹ Parlemen Yugoslavia terdiri dari lima kamar yakni; *Federal Chamber. Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health dan Organizational-Political Chamber*. Lihat Fatmawati. *Ibid.* hlm 223-227.

perwakilan dua kamar (bicameral system)⁹⁰. Keempat, dapat meloloskan undang-undang dengan cepat karena hanya ada satu lembaga perwakilan. Kelima, tanggungjawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain. Keenam, jumlah anggota lembaga perwakilan satu kamar (unicameral lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota lembaga perwakilan dua kamar (bicameral) sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrolnya. Ketujuh, karena jumlah anggotanya lebih sedikit maka biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk operasional dan menggaji anggota lembaga perwakilan lebih sedikit⁹¹.

Sistem perwakilan ini juga diterapkan oleh negara yang masih memiliki bentuk kerajaan, kesultanan, ataupun sistem pemerintahan lain yang bercorak monarki. Raja sebagai kepala negara mengesahkan keputusan legislatif, eksekutif, serta yudikatif. Perwakilan atau lembaga legislatif yang biasanya berada dalam bentuk parlemen mengajukan aturan perundang-undangan untuk disahkan oleh raja sebagai kepala negara⁹². Dalam perkembangannya, untuk memberikan pertimbangan sekaligus menyeimbangkan pengaruh pemerintahan, raja dibantu oleh dewan penasehat atau privy council yang telah ditunjuk sebelumnya.

Dewan penasehat model kerajaan Inggris sering digunakan di negara-

⁹⁰ Purnama, Edy. *Op. cit.* hlm 83.

⁹¹ Thaib, Dahlan. 2002. *Menuju Parlemen Bikameral: Studi Konstitusional Perubahan ke Tiga UUD 1945*, hlm 9, Pidato Pengukuhan Dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum UII. Yogyakarta: UII.

⁹² Bunbongkarn, Suchit. 2010. *Democracy and Monarchy in Thailand dalam Monarchy and Democracy in the 21st Century*, hlm 57. Bhutan: Bhutan Centre for Media and Democracy.

negara persemakmuran (*commonwealth*). Meskipun demikian, konsep ini sudah dikenal sejak abad ke-13. Dewan penasehat kerajaan Inggris diisi oleh orang-orang yang ditunjuk langsung oleh raja atau ratu berdasarkan keahlian serta kedekatannya secara personal dengan keluarga kerajaan. Jumlah dewan penasehat kerajaan Inggris ini terus bertambah, hingga beralih menjadi sebuah kelompok kecil dalam bentuk kementerian yang memberikan pertimbangan serta menerapkan kebijakan yang telah disahkan oleh raja atau ratu pada abad ke-1693. Kelompok kecil ini kemudian berkembang menjadi kabinet Inggris, yang di awal abad ke-18 mengambil alih kendali pemerintahan dan bekerja di bawah perdana menteri.

Pada 1888, kekaisaran Jepang juga memiliki dewan penasehat yang bertugas untuk memberikan pertimbangan pada kaisar, khususnya menyangkut penyusunan konstitusi⁹⁴. Dewan penasehat kekaisaran Jepang terdiri atas 16 kanselir dengan usia di atas 40 tahun. Kedudukannya di pemerintahan sejajar dengan parlemen dan kabinet. Setelah Perang Dunia II, dewan penasehat kekaisaran Jepang dibubarkan dan digantikan oleh sistem partai. Selain Jepang, Thailand juga mengadopsi konsep dewan penasehat model Inggris dengan sedikit penyesuaian.

⁹³ Handley, Paul. 2008. *Princes, Politicians, Bureaucrats, Generals: The Evolutions of the Privy Council under the Constitutional Monarchy*, disampaikan pada *10th International Conference on Thai Studies*. Bangkok: Thammasat University.

⁹⁴ *Ibid.*

Raja Chulalongkorn pada 1874 meresmikan Dewan Negara yang sebagian besar diisi oleh masyarakat sipil (bukan keluarga kerajaan) dengan bentuk kabinet. Beberapa bulan kemudian, dibentuklah Dewan Penasehat Kerajaan yang diisi oleh keluarga kerajaan dan beberapa anggota Dewan Negara⁹⁵. Keberadaan ini pada akhirnya melahirkan tegangan politik yang cukup dinamis dalam sistem pemerintahan modern Thailand. Muncul pula persaingan untuk merebut pengaruh publik dan kerajaan. Meskipun demikian, pada periode ini Thailand masih belum memiliki sistem perwakilan yang kuat. Dewan Negara bukanlah lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis oleh rakyat Thailand, melainkan sebuah lembaga kenegaraan yang ditunjuk langsung oleh raja.

Thailand baru melakukan sebuah eksperimen sistem perwakilan ketika Raja Prajadhipok naik tahta pada 1925. Pada periode ini, Dewan Penasehat dibubarkan dan digantikan oleh Komite Dewan Penasehat (*Committee of the Privy Council / Kammakaan Ongkamontri*). Fungsi kabinet dijalankan oleh Dewan Agung (*Supreme Council of State*) yang diisi oleh lima pangeran⁹⁶. Ketika Thailand mengalami revolusi 1932, dua lembaga ini dibubarkan dan digantikan oleh Dewan Pengawas (*Regent Council*) yang menjadi jalur komunikasi antara pemerintahan dan keluarga kerajaan yang berstatus penguasa politik di Swiss. Sampai 1946, Thailand tidak memiliki dewan penasehat, hingga saat kudeta

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

1947, dimana kelompok royalis dan militer menggabungkan kekuatan. Dibentuklah Dewan Agung Negara (*Supreme State Council*) yang menangani urusan internal kerajaan serta menjalankan fungsi sebagai penasehat raja. Lembaga inilah yang menjadi cetak biru dewan penasehat modern Thailand⁹⁷. Dewan Agung Negara ini tak jarang juga menjadi jalur komunikasi antara masyarakat sipil dan kerajaan dengan harapan akan adanya intervensi dari raja ataupun pihak istana⁹⁸.

Sejarah dan perkembangan *privy council* atau dewan penasehat di berbagai negara yang sudah dijelaskan di atas memberikan gambaran bahwa sistem perwakilan di negara-negara monarki konstitusional tak jarang meninggalkan pekerjaan rumah. Dalam konteks Thailand, misalnya, fungsi dewan penasehat seringkali tumpang tindih dengan parlemen dan kabinet pemerintahan. Contoh yang lebih ekstrem dapat dilihat pada pemerintahan Maroko sebelum Raja Mohamed VI naik tahta pada tahun 1999. Ketika Perancis menyerahkan kemerdekaan Maroko, seluruh aparat negara, infrastruktur pemerintahan, serta kekuatan militer diserahkan kepada Raja Hasan II yang pada saat itu masih bertahta⁹⁹. Dalam sekejap, pemerintahan berada dalam kekuasaan monarki. Menteri ditunjuk oleh raja dan dapat dicabut kapan pun. Konstitusi yang disusun pada periode ini secara tidak langsung mengarah pada pembagian kekuasaan antara monarki dan perdana menteri yang dipilih secara

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Boukars, Anouar. 2010. *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism*, hlm 42. Abingdon: Routledge.

demokratis oleh rakyat. Meskipun demikian, praktik di lapangan memperlihatkan buruknya kinerja legislatif karena campur tangan kerajaan. Hilangnya otoritas Perdana Menteri atas konstitusi dan kabinet menyebabkan kurangnya hubungan baik di tingkat pemerintahan, hal ini juga menyebabkan kekacauan dalam menentukan kebijakan yang strategis¹⁰⁰. Efek domino dari kegagalan pembagian kekuasaan ini adalah hilangnya kepercayaan antar lembaga pemerintahan. Kecurigaan muncul dari setiap anggota kabinet atas manuver politik anggota lainnya, khususnya bagi mereka yang berasal dari partai politik yang berbeda¹⁰¹. Maroko menunjukkan bahwa keberadaan sistem perwakilan dan struktur politik yang demokratis dan modern tidak selalu menghasilkan kondisi pemerintahan yang ideal. Menyadari hal tersebut, kini Maroko tengah berbenah dengan melakukan modernisasi dan demokratisasi negara secara besar-besaran.

Modern ini, salah satu negara monarki konstitusional yang memiliki sistem perwakilan yang cukup baik adalah Malaysia. Dengan bentuk negara federasi semi-parlementer, Malaysia mampu menjaga nilai-nilai tradisi serta kedaulatan tiap-tiap negeri malaya dan negara bagian dengan tetap memenuhi aspirasi politik rakyatnya. Mengadopsi Westminster Model a la kerajaan Inggris, Malaysia memiliki kepala negara dengan gelar Yang di-Pertuan Agong dan dipimpin oleh perdana menteri yang

¹⁰⁰ *Ibid.* hlm 46.

¹⁰¹ *Ibid.*

dipilih secara demokratis¹⁰². Kepala negara dipilih berdasarkan musyawarah dimana sembilan negeri malaya mendelegasikan perwakilannya, musyawarah ini kemudian memilih satu orang perwakilan untuk diangkat sebagai Yang di-Pertuan Agong selama satu periode jabatan atau lima tahun. Sebagai kepala negara, Yang di-Pertuan Agong menunjuk menteri dalam kabinet dan menteri utama sebagai perpanjangan kekuasaan di pemerintahan¹⁰³. Pembagian fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif ini Malaysia membuktikan bahwa sistem perwakilan yang demokratis dan modern tetap kompatibel dengan kearifan lokal. Dengan catatan, terdapat pembagian kekuasaan dan kewenangan yang jelas dalam menjalankan pemerintahan. Monarki tidak dapat bertindak sewenang-wenang karena berada dalam pengawasan lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis oleh rakyat. Begitupula lembaga legislatif, tidak dapat menjatuhkan legitimasi kuasa kerajaan karena sudah dijamin dalam konstitusi dan perlu pengesahan dari kepala negara.

3. Lembaga Perwakilan

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, tidak ada keseragaman fungsi lembaga perwakilan yang diungkapkan oleh para ahli ilmu politik dan ahli ilmu hukum tata negara. Menurut Bambang Cipto fungsi lembaga perwakilan ada tiga macam yakni fungsi komunikasi (comunication),

¹⁰² Ahmed, Mughees., dkk. 2016. Analysis of Democratic Constitutional Monarchy: A Case Study of Political System of Malaysia, hal 77. Dalam *Asia Pacific Research Journal Vol. 34*.

¹⁰³ *Ibid.*

fungsi rekrutmen politik (recruitment politic) dan fungsi membuat undang-undang (legislation)¹⁰⁴. Sama dengan Bambang Cipto, G. Calvin Mackenzie juga berpendapat ada tiga fungsi utama lembaga perwakilan yakni; legislation, representation and administrative oversight.¹⁰⁵ Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, lembaga perwakilan mempunyai empat fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi rekrutmen politik dan fungsi penghubung antara rakyat dengan pemerintah¹⁰⁶. Selanjutnya Arbi Sanit menyebut lembaga perwakilan mempunyai lima fungsi yakni; fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan, fungsi pengawasan, fungsi pemilihan pejabat publik dan fungsi persetujuan terhadap perjanjian internasional (ratifikasi) yang dibuat pemerintah¹⁰⁷.

Tak jauh berbeda dengan Arbi Sanit, Burn menyebut enam fungsi penting yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yakni; representation, lawmaking, consensus building, overseeing, policy clarification and legitimizing¹⁰⁸. Sama dengan Burn, Mizey menyebut fungsi yang melekat pada badan legislatif juga ada enam yakni; fungsi legislasi, fungsi pajak, fungsi debat, fungsi pengawasan administratif, fungsi legitimasi dan fungsi rekrutmen politik¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Cipto, Bambang. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, hlm 10-14. Jakarta: Rajawali Press.

¹⁰⁵ Mackenzie, G. Calvin. 1986. *American Government: Politic and public policy*, hlm 120-137. New York: Random House New York.

¹⁰⁶ Budiardjo, Miriam. *Op. cit.* hlm 323-327.

¹⁰⁷ Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, hlm 46-52. Jakarta: Penerbit CV Rajawali.

¹⁰⁸ Naipitupulu, Paimin., 2005. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, hlm 38. Bandung: Alumni.

¹⁰⁹ *Ibid.* hlm 48-51.

Perbedaan pendapat mengenai fungsi lembaga perwakilan di atas menurut Peneliti terjadi karena lembaga perwakilan tidak memperoleh fungsi tersebut sekaligus pada waktu bersamaan, akan tetapi diperoleh secara berangsur-angsur setelah mengalami proses panjang sejalan dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan. Namun berdasarkan pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan negara demokrasi ada tujuh macam yakni; fungsi legislasi, fungsi pengawasan, fungsi anggaran, fungsi rekrutmen politik, fungsi representasi dan komunikasi, fungsi pemilihan pejabat publik dan ratifikasi perjanjian internasional. Namun dari tujuh fungsi tersebut yang paling pokok ada tiga yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

a. Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi lembaga perwakilan yang terpenting yakni membuat undang-undang yang akan diberlakukan di tengah-tengah masyarakat sehingga lembaga perwakilan disebut juga dengan lembaga legislatif atau badan legislatif. Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, lembaga perwakilan diberi kewenangan membuat rancangan undang-undang, mengajukan rancangan undang-undang yang disebut dengan rancangan undang-undang inisiatif, kewenangan membahas, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, baik secara

mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah, tergantung kepada prinsip kekuasaan pada negara bersangkutan. Jika negara tersebut menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara mutlak, maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan *presidential*, kemudian pembuatan undang-undang pada negara bersangkutan menjadi kewenangan lembaga perwakilan sepenuhnya. Sebaliknya, jika negara tersebut menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) apalagi penyatuan kekuasaan maka negara tersebut memiliki sistem pemerintahan parlementer, dan pembuatan undang-undang pada negara tersebut bukan hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama antara lembaga perwakilan dan pemerintah¹¹⁰.

Pada negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*),¹¹¹ misalnya Amerika Serikat, pembuatan undang-undang sepenuhnya menjadi kewenangan lembaga perwakilan, yakni Kongres, mulai dari membuat rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang di Kongres hingga menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, semuanya dilakukan oleh

¹¹⁰ Lihat Syaifudun. 2006. *Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*, hlm 153-154. Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum FH UI.

¹¹¹ Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisah dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan tirani. Seperti tertulis di: Mulyosudarmo, Soewoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, ihlm 27. Jakarta: Gramedia.

Kongres Amerika Serikat tanpa melibatkan Presiden. Keterlibatan Presiden Amerika Serikat dalam pembuatan undang-undang hanya pada tahap akhir yakni mengesahkan undang-undang yang telah disetujui Kongres sebelum diberlakukan di tengah-tengah masyarakat Amerika. Oleh karena itu agar tercipta saling kontrol dan mengimbangi (*check and balances*) antara Kongres Amerika Serikat dan Presiden, maka kepada Presiden Amerika Serikat diberikan kewenangan untuk memveto¹¹² undang-undang yang telah disetujui kongres sebelum diberlakukan di masyarakat. Undang-undang yang telah disetujui Kongres apabila mendapat veto dari Presiden, harus dikembalikan lagi ke Kongres disertai dengan alasan-alasan penolakan untuk dibahas kembali. Veto Presiden hanya dapat diabaikan oleh Kongres Amerika Serikat apabila 2/3 (dua pertiga) dari semua anggota Kongres yang hadir tetap menyetujui undang-undang tersebut, dan jika demikian halnya maka Presiden tidak mempunyai pilihan lain selain melaksanakan undang-undang tersebut¹¹³. Namun demikian, walaupun pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pembuatan undang-undang menjadi kewenangan lembaga perwakilan, akan tetapi jika pemerintah ingin mengatur suatu hal melalui undang-undang maka pemerintah dapat mengusulkan

¹¹² Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, hlm 137. Yogyakarta: Pusham UII.

¹¹³ R, Ibrahim. 2003. *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar*, hlm 131. Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Unpad.; Mahmuzar. 2010. *Sistem Pemerintahan Indonesia; Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*, hlm 71. Yogyakarta: Nusamedia..

rancangan undang-undang tersebut melalui anggota lembaga perwakilan terutama anggota lembaga perwakilan yang berasal dari partai politik pendukung pemerintah, yang selanjutnya menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif lembaga perwakilan¹¹⁴.

Bebeda halnya pada negara-negara yang tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*). Pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), pembuatan undang-undang¹¹⁵ dilakukan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Misalnya di Inggris, undang-undang yang dibuat Parlemen disebut dengan Acts of Parliament, akan tetapi rancangan undang-undang disiapkan oleh ahli hukum di Whitehall yang bekerja atas instruksi pegawai pemerintah berdasarkan kebijakan menteri.¹¹⁶ Suatu rancangan undang-undang di Inggris baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Parlemen dan pemerintah, kemudian di sampaikan kepada raja/ratu untuk disahkan (ditandatangani), yang notabene juga bagian dari parlemen¹¹⁷.

Oleh karena itu, konstitusi negara-negara penganut prinsip

¹¹⁴ Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan I, hlm 82. Jakarta: Rajawali Pers.

¹¹⁵ Teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menghendaki adanya kerjasama antar organ negara khususnya antara organ eksekutif dan legislative. Lihat Syaifudin sebagaimana dikutip oleh: Alamsyah, Bunyamin. 2010. *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ringkasan disertasi, hlm 24. Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII).

¹¹⁶ Mas'oed, Mochtar., & MacAndrews, Colin (ed). 1981. *Perbandingan Sistem Politik*, hlm 144. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

¹¹⁷ R, Ibrahim. *Op. cit.* hlm 198.

pembagian kekuasaan (*distribution of power*) memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, baik rancangan undang-undang yang datang dari usul pemerintah maupun rancangan undang-undang inisiatif lembaga perwakilan, kemudian menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan lembaga perwakilan dalam sidang paripurna lembaga perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

Namun dalam perkembangannya, pembuatan undang-undang pada negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), rancangan undang-undang lebih banyak datang dari usul pemerintah daripada inisiatif dewan perwakilan seperti yang terjadi di negara Belanda, Malaysia, Inggris, Australia termasuk di Indonesia¹¹⁸. Kondisi ini disebabkan karena di banyak negara, lembaga perwakilan tidak memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memadai dalam membuat rancangan undang-undang karena kebanyakan anggota lembaga perwakilan tidak mendapatkan pendidikan yang layak dalam hal membuat undang-undang. Sebaliknya, pemerintah dipandang mempunyai sumber daya manusia yang lebih unggul daripada sumber daya manusia yang ada di lembaga perwakilan dalam hal membuat rancangan undang-undang karena di lembaga pemerintah banyak para ahli yang mempunyai

¹¹⁸ Budiarjo, Miriam. *Op. cit.*, hlm 323.

pendidikan yang baik dan layak, termasuk dalam membuat peraturan perundang-undangan. Selain itu, pemerintah dianggap lebih mengetahui kebutuhan masyarakat yang akan diatur melalui undang-undang, sehingga apabila rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah disahkan atau disetujui oleh lembaga perwakilan menjadi undang-undang maka pemerintah tidak akan kesulitan mengimplementasikannya karena pemerintah sendiri yang membuat dan menghendaki undang-undang tersebut¹¹⁹.

Keadaan di atas menurut Miriam Budiardjo tidak mengherankan, dan itu terjadi kerana ada pergeseran konsep negara hukum di dunia dari negara hukum formil ke negara hukum material atau dari negara penjaga malam ke negara kesejahteraan (*welfare state*) yang mengharuskan pemerintah aktif mengatur semua aspek kehidupan masyarakat¹²⁰. Dalam negara hukum formal, pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) hanya bertugas menjalankan undang-undang yang telah dibuat lembaga perwakilan sehingga pemerintah bersifat pasif. Produk hukum yang dibuat lembaga perwakilan banyak yang tidak memihak kepada rakyat karena lembaga perwakilan diisi oleh orang-orang dan sekelompok orang yang mempunyai status sosial lebih tinggi dan secara ekonomi lebih mapan, yang mana pada waktu pemilu membeli suara rakyat agar dapat duduk di lembaga perwakilan. Kemudian setelah terpilih menjadi anggota lembaga

¹¹⁹ *Ibid.* hlm 324.

¹²⁰ *Ibid.*

perwakilan, mereka membuat undang-undang dalam rangka untuk menjaga kepentingan ekonomi individu dan kelompok mereka sehingga ekonomi rakyat terabaikan yang akhirnya menciptakan kesenjangan sosial yang sangat tajam di tengah-tengah masyarakat. Keadaan ini kemudian mendorong lahirnya konsep negara hukum material. Dalam konsepsi negara hukum material, pemerintahan yang semula hanya bertugas menjalankan apa yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang, sekarang mempunyai tugas baru yakni harus mampu menjamin kesejahteraan rakyat. Agar kesejahteraan rakyat dapat terwujud dengan baik maka pemerintah diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada lembaga perwakilan, ikut membahas rancangan undang-undang dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang bersama-sama dengan dewan perwakilan karena pemerintah dianggap paling mengerti regulasi yang diperlukan dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat. Di samping itu, kepada pemerintah juga diberikan kebebasan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan lain lewat lembaga *freies ermessen* atau *pouvoir deescretion*.

Melalui lembaga *freies ermessen* atau *pouvoir deescretion* ini, pemerintah dalam menjalankan pemerintahan negara tidak hanya berdasarkan kepada peraturan-perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga perwakilan, akan tetapi apabila

terdapat kekosongan hukum atau hukumnya kurang jelas, atau aturan hukumnya ada tetapi menimbulkan multi interpretasi, dan tindakan pemerintah diperlukan demi kepentingan negara dan masyarakat maka pemerintah melalui lembaga *freies ermerssen* dapat membuat kebijakan bahkan menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu demi tercapainya tujuan negara.

Menurut Moh. Mahfud MD, adanya lembaga *freies Ermessen* atau *pouvoir deescretion* ini menimbulkan implikasi, baik di bidang eksekutif maupun di bidang peraturan perundang-undangan. Dalam bidang eksekutif antara lain adanya hak prerogatif presiden. Sedangkan di bidang peraturan perundang-undangan ada tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu; pertama, pemerintah berwenang membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan kepada Parlemen. Kedua, pemerintah mempunyai kewenangan membuat peraturan pelaksana atas ketentuan undang-undang. Ketiga, pemerintah mempunyai kewenangan sendiri dalam menafsirkan materi peraturan perundang-undangan.¹²¹

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa fungsi legislasi yang dimiliki lembaga perwakilan pada masing-masing negara berbeda

¹²¹ Ketatanegaraan Indonesia mempunyai banyak produk hukum yang dibuat oleh eksekutif untuk kepentingannya sendiri, hukum yang ditetapkan banyak yang bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih jelasnya lihat: M.D., Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm 260. Yogyakarta: Gama Media.

antara satu sama lain. Pada negara-negara penganut prinsip pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of power*) seperti Amerika Serikat, fungsi legislasi dijalankan secara mandiri oleh lembaga perwakilan (Kongres) tanpa melibatkan Presiden kecuali dalam hal pengesahan undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebagai bentuk checks and balances antara badan legislatif dan eksekutif maka kepada Presiden diberikan kewenangan untuk memveto undang-undang yang telah disetujui Kongres. Sebaliknya, pada negara-negara penganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), fungsi legislasi tidak hanya menjadi tanggungjawab lembaga perwakilan semata, akan tetapi dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara bekerjasama dengan pemerintah. Semua rancangan undang-undang baru dapat menjadi undang-undang apabila telah mendapat persetujuan bersama antara Lembaga perwakilan dan pemerintah dalam sidang dewan perwakilan yang khusus diadakan untuk itu.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan dimiliki oleh lembaga perwakilan seiring dengan terjadinya perkembangan dan transformasi demokrasi dari demokrasi langsung menjadi demokrasi perwakilan sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat sebagai pemegang kedaulatan hanya diwakili oleh segelintir atau sebagian kecil orang yang duduk di lembaga perwakilan yang

bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya¹²².

Fungsi pengawasan ini dimiliki oleh semua lembaga perwakilan yang terdapat di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential. Negara demokrasi yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer misalnya Inggris, Australia, Malaysia dan lain sebagainya, lembaga perwakilannya (parlemen) mempunyai kewenangan mengangkat atau memilih kepala pemerintahan pada negara bersangkutan. Oleh karena itu, dalam demokrasi parlementer lembaga perwakilan mempunyai salah satu tugas yakni mengawasi jalannya pemerintahan.

Selanjutnya pada negara demokrasi dengan sistem pemerintahan presidential, kepala negara/kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat pemilik kedaulatan melalui pemilihan umum seperti di Amerika Serikat dan

Indonesia semenjak tahun 2004 hingga sekarang¹²³. Namun karena rakyat banyak tidak mungkin dapat melaksanakan pengawasan langsung terhadap tindakan kepala negara kepala pemerintahan yang telah dipilihnya maka pengawasan terhadap

¹²² Arbi Sanit. *Op. cit.* hlm 23.

¹²³ Setelah sistem presidensial dipertegas dalam UUD 1945 hasil perubahan Indonesia telah melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada 2004, 2009, 2014 dan 2019.

kepala Negara kepala pemerintahan pada negara yang menganut sistem pemerintahan presidential, dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian terlihat bahwa fungsi pengawasan dimiliki oleh semua lembaga perwakilan di negara-negara demokrasi, baik pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer maupun pada negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidential.

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi pengawasan ini merupakan fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok (utama, Peneliti) dibandingkan dengan fungsi yang lain¹²⁴, dan menurut Peneliti bukan hanya yang paling pokok (utama), akan tetapi juga yang paling menonjol saat ini karena dalam menjalankan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, pemerintah berperan banyak membantu lembaga perwakilan, sedangkan untuk melakukan fungsi pengawasan, pemerintah tidak bisa membantu lembaga perwakilan karena yang akan diawasi adalah pemerintah sendiri. Oleh karena itu, mau tidak mau, bisa atau tidak bisa lembaga perwakilan sendiri yang harus melakukannya.

Pengawasan yang paling penting yang harus dilakukan oleh lembaga perwakilan adalah berkenaan dengan kebijakan dan pelaksanaan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga perwakilan serta pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara

¹²⁴ Asshiddiqie, Jimly. *Op. cit.*, hlm.34.

oleh pemerintah, apakah sudah dilaksanakan dengan baik sebagaimana mestinya atau justru sebaliknya. Dalam menjalankan fungsi pengawasan ini, lembaga perwakilan diberi berbagai macam hak sebagaimana diatur dalam konstitusi atau UUD yakni hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan bahkan hak memakzulkan pemerintah yang sedang berkuasa pada negara penganut sistem pemerintahan presidential dan hak menyatakan mosi tidak percaya kepada pemerintah pada negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer¹²⁵.

c. Fungsi Anggaran

Sumber utama pendapatan negara berasal dari sumber pajak yang dibayar oleh rakyat kepada negara. Oleh karena itu, lembaga perwakilan yang notabene diisi oleh para wakil rakyat diberi kewenangan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara berdasarkan undang-undang pada setiap awal tahun anggaran atau sebelum anggaran tahun itu dilaksanakan oleh pemerintah. Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara oleh lembaga perwakilan melalui undang-undang tersebut dikenal dengan fungsi anggaran (*budgeter*)¹²⁶.

Fungsi anggaran (*budgeter*) ini dijalankan oleh lembaga perwakilan dengan cara membetuk panitia anggaran, badan anggaran

¹²⁵ Sanit, Arbi.. *Op. cit.* hlm 51.

¹²⁶ *Ibid.*

atau komisi anggaran yang berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam menyusun rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara pada setiap tahun anggaran pembangunan. Namun kenyataan menunjukkan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara, didominasi oleh pihak pemerintah, kemudian diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan sebelum dilaksanakan.

Menurut Albert Hasibuan, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara di banyak negara didominasi oleh pemerintah karena; pertama, penyusunan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan pekerjaan rumit, memerlukan waktu yang panjang untuk menyelesaikannya. Dalam rangka untuk menyelesaikan pekerjaan yang rumit ini, misalnya di Indonesia pemerintah membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas) bekerjasama dengan Kementerian Keuangan membahas berbagai program dan anggaran secara intens yang kemudian dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tentang pendapatan, dan belanja negara yang selanjutnya diajukan ke lembaga perwakilan untuk diminta persetujuan. Kedua, di lain pihak lembaga perwakilan hanya mempunyai sedikit waktu untuk membahas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara sehingga lembaga perwakilan tidak dapat melakukan koreksi secara total dan

mendalam terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah¹²⁷. Ketiga, pemerintah dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui tentang kebutuhan anggaran yang diperlukannya dalam rangka untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan pada tahun anggaran bersangkutan atau pada tahun anggaran berikutnya karena pemerintah pasti mempunyai data lengkap tentang masalah ini¹²⁸.

Namun demikian, karena lembaga perwakilan memiliki fungsi anggaran (*budgeter*) sebagaimana diatur dalam konstitusi negara maka lembaga perwakilan berwenang melakukan koreksi, mengamandemen dan menetapkan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pihak pemerintah menjadi undang-undang agar sumber dan pengeluaran keuangan negara sesuai dengan beban dan kebutuhan masyarakat sesungguhnya. Jika program kerja dan anggaran yang diajukan pemerintah kepada lembaga perwakilan tidak sesuai dengan kebutuhan rakyat dan pembangunan maka lembaga perwakilan dapat melakukan koreksi bahkan dapat menolak rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan pemerintah. Konsekuensi dari penolakan tersebut, pemerintah tidak boleh melaksanakan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara

¹²⁷ Hasibuan, Albert. *Op. cit.* hlm 202-203.

¹²⁸ *Ibid.*

yang ditolak lembaga perwakilan tersebut, akan tetapi agar pemerintahan dan pembangunan tidak mengalami kevakuman pada tahun anggaran bersangkutan maka konstitusi memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun sebelumnya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam menetapkan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, posisi tawar lembaga perwakilan lebih kuat dari pada pemerintah. Begitu juga di Indonesia, fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki DPR menurut konstruksi UUD 1945 lama sebagaimana disebutkan dalam penjelasannya merupakan fungsi yang sangat kuat, "Dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja negara kedudukan DPR lebih kuat dari pada kedudukan pemerintah."¹²⁹ Oleh karena itu, kadang-kadang fungsi anggaran (*budgeter*) yang dimiliki oleh lembaga perwakilan ini dijadikan oleh lembaga perwakilan sebagai alat untuk menekan pemerintah agar pemerintah mau mengikuti kehendak lembaga perwakilan, yang kadang-kadang menjadi salah satu penyebab timbulnya konflik antara lembaga perwakilan dengan pihak pemerintah¹³⁰. Namun demikian, pada beberapa negara dengan

¹²⁹ Penjelasan UUD 1945 saat ini tidak berlaku lagi karena bukan bagian dari UUD 1945. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan, dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

¹³⁰ Misalnya konflik antara Presiden Soekarno dengan DPR-GR pimpinan Sarwoto pada tahun 1961 yang berujung pembubaran DPR-GR oleh Presiden Soekarno. Tindakan Soekarno

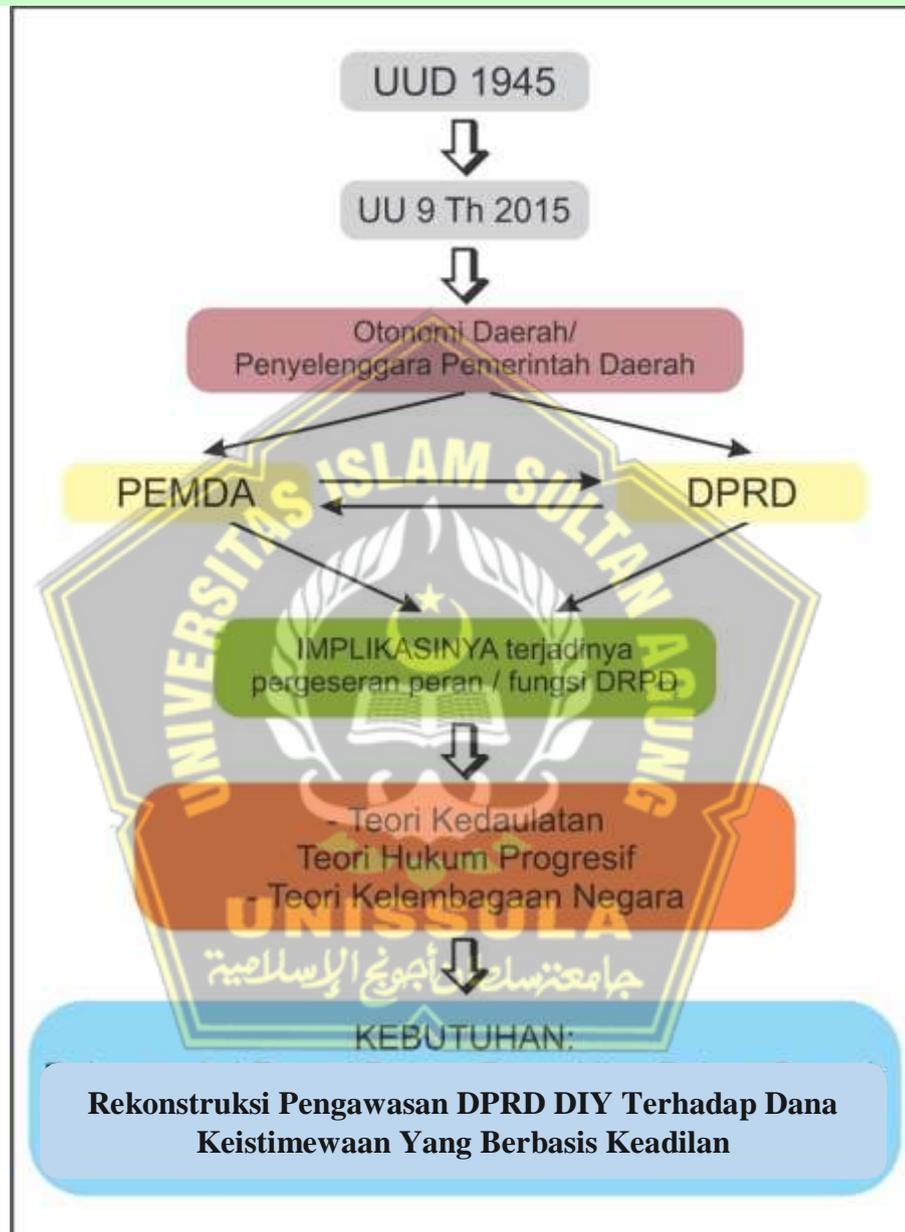
sistem pemerintahan *presidential*, kedudukan pemerintah dalam bidang anggaran lebih kuat dibandingkan dengan kedudukan pemerintah karena konstitusi dan peraturan perundang-undangan pada negara bersangkutan membatasi kewenangan lembaga perwakilan untuk merubah rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah, dan bahkan pemerintah dapat memaksa lembaga perwakilan untuk melakukan proses legislasi di bidang anggaran dalam kurun waktu tertentu¹³¹.

Tiga fungsi lembaga perwakilan di atas (legislasi, pengawasan dan anggaran) merupakan fungsi utama yang harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan dalam negara demokrasi berkedaulatan rakyat. Namun seiring dengan perkembangan demokrasi dan kebutuhan kenegaraan, fungsi lembaga perwakilan mengalami perkembangan cukup pesat, yang semula hanya berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang (legislatif), mengawasi jalannya pemerintah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, sekarang juga berfungsi sebagai lembaga rekrutmen politik, memilih pejabat publik, dan fungsi representasi.

membubarkan DPR-GR bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 lama yang menyebutkan, Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

¹³¹ Isra, Saldi. *Op. cit.* hlm 82.

G. Kerangka Pemikiran Disertasi



Bagan 2. Alur pemikiran munculnya kebutuhan rekonstruksi fungsi DPRD berdasarkan produk hukum yang ada, terutama undang-undang yang menaungi otonomi daerah..

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma¹³² yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme¹³³, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa.

Kajian pokok dalam paradigma konstruktivisme, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan juga dilihat dari tindakan perorangan yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya tetapi dengan beberapa catatan, dimana tindakan sosial yang dilakukan oleh individu tersebut harus berhubungan dengan rasionalitas dan tindakan sosial harus dipelajari melalui penafsiran serta pemahaman (interpretive

¹³² Paradigma yang dimaksud dalam studi ini adalah seperangkat keyakinan yang memandu Peneliti dalam memahami permasalahan penelitian ini, baik di aras ontologi, epistemologi, maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini beranjak dari pengertian paradigma dari Margareth Masterman, bahwa paradigma merupakan keseluruhan asumsi umum, hukum-hukum, teknik-teknik dan prinsip-prinsip metafisika yang menuntun para ilmuwan dalam berolah ilmu. Seperti tertulis di; Kuhn, Thomas. 2000. *The Structure of Scientific Revolution*, Edisi Bahasa Indonesia. Bandung: Remaja Rosda Karya.; Wilardjo, Liek. 1990. *Realita dan Desiderata*. Yogyakarta: Duta Waca University Press.; serta Kleden, Ignas. 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, hal 20. Jakarta: LP3ES.

¹³³ Sejak abad pencerahan hingga era globalisasi terdapat empat paradigma ilmu pengetahuan yang dikembangkan oleh para ilmuwan, yaitu positivisme, post-positivisme, realisme (*critical theory*) dan konstruktivisme (*constructivism*). Keempat paradigma dimaksudkan untuk menemukan hakikat realitas atau ilmu pengetahuan yang berkembang. Perbedaan dari keempat paradigma tersebut dapat dilihat dari cara pandang masing-masing terhadap realitas yang digunakan dan cara yang ditempuh untuk melakukan pengembangan penemuan ilmu pengetahuan. Khususnya pada tiga aspek yang ada di dalamnya, yakni aspek-aspek ontologis, epistemologis, dan metodologis, namun demikian, perlu dicatat bahwa beberapa paradigma kadang kala mempunyai cara pandang yang sama pada satu dari ketiga aspek tersebut. Seperti tertulis di; Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma: Penelitian Sosial Buku Sumber Untuk Penelitian Kualitatif*, hlm 68-72. Yogyakarta: Tiara Wacana.

understanding). Secara metodologis, paradigma ini menganut metode hermeneutika dan dealektika dalam proses mencapai kebenaran. Menurut Agus Salim¹³⁴, metode pertama dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat orang-perorang. Sedangkan metode kedua mencoba untuk membandingkan dan menyilang pendapat orang-perorang yang diperoleh melalui metode pertama untuk memperoleh konsensus kebenaran yang disepakati bersama.

Dalam paradigma dan rancangan teoritik ini, titik fokus analisis akan pada tingkat kesadaran pemaknaan (*verstehen*), untuk itu analisa tataran etik dan emik dilakukan secara simultan, melalui aspek tekstual: kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait, maupun bentuk acuan normatif tidak tertulis yang telah mengkristal/melembaga. Untuk itu analisa hermeneutika hukum dianggap pilihan yang tepat dalam riset ini.

Paradigma konstuktivisme digunakan dalam penelitian ini karena memungkinkan peneliti untuk melihat dan memahami kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis ketatanegaraan, pendekatan politis, dan pendekatan komparasi.

¹³⁴ Salim, Agus. *Ibid.* hlm 72.

- 1) Pendekatan yuridis ketatanegaraan dipakai karena jenis penelitian ini merupakan penelitian terhadap asas hukum yang terdapat pada ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang DPRD (lembaga negara) yang notabene-nya merupakan objek kajian hukum tata negara.
- 2) Pendekatan politis dipakai karena yang menjadi obyek kajian penelitian ini adalah DPRD yang notabene-nya adalah lembaga politik yang mempunyai tugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik daerah di tingkat Daerah yakni kepentingan politik daerah yang selaras dengan kepentingan politik nasional.
- 3) Pendekatan komparatif digunakan dalam rangka untuk melihat struktur dan fungsi Lembaga Perwakilan di beberapa negara kesatuan seperti yang terdapat di Inggris, Belanda, Prancis, Thailand dan Jepang. Menggunakan metode studi kepustakaan dan dokumen berupa peraturan perundang-undangan, khususnya UUD negara yang bersangkutan. Studi komparatif ini tidak bermaksud ingin mentransfer begitu saja model lembaga perwakilan yang terdapat pada Negara-negara di atas karena masing-masing negara mempunyai sejarah sendiri-sendiri, budaya sendiri dan kebutuhan sendiri.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan sesuatu keadaan hukum seperti apa adanya dengan

paradigma studi konstruktivisme, kemudian dengan dituangkan dalam sebuah pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif.

4. Sumber Data, Jenis Data, dan Metode Pengumpulan Data

Sumber data pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder:

- a. Data Primer adalah sumber data penelitian yang diprioritaskan, yaitu yang berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Demokratis Bersih dan Berwibawa, adapun data tersebut bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebelum Amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia setelah Amandemen, Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang No : 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3), Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, Peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Data Sekunder adalah data pendukung jalannya penelitian ini, yaitu buku-buku, jurnal nasional, internasional yang relevan dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini. Data sekunder terdiri dari:
 1. Bahan hukum primer/pokok berupa peraturan perundang-undangan.

2. Bahan hukum sekunder berupa artikel, buku-buku, disertasi, jurnal, makalah, dan karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan hukum Tata Negara.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, antara lain berupa kamus, ensiklopedia.

Jenis data dari sumber data yang disebutkan di atas, merupakan data kualitatif berupa teks karena bersumber pada dokumen atau produk hukum legal. Berdasarkan waktu pengumpulannya, data-data yang diperoleh tergolong pada data berkala, yang dikumpulkan berdasarkan pada periode tertentu, yaitu sebelum dan sesudah diberlakukannya Undang-Undang Keistimewaan (UUK).

Sebelum adanya UUK, Undang-Undang yang berbicara tentang pengawasan DPRD mencakup; UU Nomor 5 Tahun 1974; UU Nomor 22 Tahun 1999; serta UU Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan periode setelahnya meliputi; UU Nomor 23 Tahun 2014; serta UUK (UU Nomor 13 Tahun 2012); sekaligus UU Nomor 17 Tahun 2014. Adapun tambahannya ialah produk hukum setingkat Peraturan Daerah juga Peraturan DPRD DIY.

Metode dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, yaitu mengumpulkan bahan primer, berupa Undang-undang, bahan-bahan yang diperoleh dari perpustakaan berupa

buku-buku dan dokumen hukum dan hasil-hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

5. Metode Analisa Data

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk yang teratur, runtun, logis, tidak timpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data pemahaman analisis.¹³⁵

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder tersebut akan dikumpulkan kemudian dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diolah dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode interpretasi, yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

Dalam analisis data, Peneliti menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, Peneliti menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisa data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

¹³⁵ Winarno Surachman, *Data dan Teknik Research: Pengertian Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung, 1973, hlm. 27

I. Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan “Rekonstruksi Nilai Keadilan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta”, di antaranya adalah:

No	Judul Penelitian	Penyusun dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Promovendus
1	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah	Anindita Dwi Hapsari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tahun 2018	Penelitian/Tesis ini menyatakan pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tegal dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tegal adalah belum optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan dengan minimalnya usulan/inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tegal yang berasal dari DPRD. Pada tahun 2009-2014 dari sejumlah 41 (empat puluh satu) peraturan daerah Kota Tegal tidak ada	Penelitian ini lebih kepada bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang masih sangat kuat kedudukannya secara yuridis masih belum mampu secara optimal untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Provinsi. Kemudian bagaimana upaya-upaya yang dapat ditempuh (dilakukan) agar dengan fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mewujudkan Pemerintahan Provinsi yang demokratis bersih dan berwibawa serta bagaimana konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan

			<p>satupun rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari DPRD.</p> <p>Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal jika dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Semarang; DPRD Kota Cirebon; DPRD Kota Depok dan DPRD Kabupaten Dairi adalah sama-sama kurang optimal terutama dalam hal pembentukan peraturan daerah, dikarenakan rencana dan realisasi usulan inisiatif rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dari DPRD yang masih relatif rendah/sedikit dibandingkan dengan rencana dan realisasi usulan inisiatif</p>	<p>pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa.</p>
--	--	--	---	---

			rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dari Pemerintah Daerah tersebut.	
2	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Solok dalam Pembentukan Perda Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari	Hayat Raiyatul (Tesis MIH Universitas Andalas, 2015)	Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Solok Periode 2004-2009 dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Nagari; Apakah perlu optimalisasi penguatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Solok dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Solok Nomor 7 Tahun 2006	Penelitian ini berusaha untuk mengkaji dan menganalisis efektifitas fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya-upaya yang ditempuh (dilakukan) agar dengan fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mewujudkan Pemerintahan Provinsi yang demokratis bersih dan berwibawa serta menganalisis konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa.

Tabel 2. Penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya.

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam rangka mengorganisasikan gagasan-gagasan pemikiran yang terhimpun dalam disertasi ini, sehingga menjadi sebuah tulisan ilmiah akademik yang sistematis, sistematika penulisannya disusun ke dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing BAB berisikan sebagai berikut:

Paparan substansi pada BAB I, adalah pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian Disertasi, Kegunaan Penelitian Disertasi yang terdiri dari Kegunaan Teoritis dan kegunaan Praktis, Kerangka Teori Disertasi, Kerangka Konsep yang terdiri dari Teori Kedaulatan Rakyat sebagai Grand Theory, Teori Hukum Progresif sebagai Middle Theory, Teori Kelembagaan Negara sebagai Applied Theory. Kerangka Pemikiran serta Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Disertasi.

Pada BAB II, Tinjauan Pustaka berisikan mengenai tinjauan mengenai demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, cita negara, otonomi daerah, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Uraian BAB III, berisikan tentang kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah Provinsi. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB III ini merupakan jawaban dari permasalahan pertama dalam disertasi ini.

Materi pada BAB IV, memaparkan tentang upaya-upaya yang dapat ditempuh agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dapat mewujudkan Pemerintahan Provinsi yang demokratis bersih dan berwibawa. Secara substansial paparan yang terutang pada BAB IV ini merupakan jawaban dari permasalahan kedua dalam disertasi ini.

Adapun BAB V, berisikan konstruksi ideal penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang demokratis bersih dan berwibawa. Secara substansial paparan yang tertuang pada BAB V ini merupakan jawaban dari permasalahan ketiga dalam disertasi ini.

Terakhir, BAB VI Penutup, berisikan simpulan, saran, dan rekomendasi. Simpulan studi pada intinya merupakan jawaban-jawaban atas permasalahan yang diajukan berdasarkan hasil analisis dan pembahasan di bab-bab sebelumnya.

