



**KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

**SKRIPSI**

**Murad Fadirah**  
**NIM. 618110138**

**Program Studi Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM**

**MATARAM**

**2023**

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**

**KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh:

**Murad Fadirah**  
**NIM.618110138**

Menyetujui,

**Pembimbing Pertama,**



**Assoc. Prof. Dr. Siti Hasanah, S.H.,M.H**  
**NIDN. 0830096701**

**Pembimbing Kedua**



**Ady Supryadi, S.H.,M.H**  
**NIDN. 0803128501**

**HALAMAN PENGESAHAN DEWAN PENGUJI**

SKRIPSI INI TELAH DISEMINARKAN DAN DIUJI OLEH TIM PENGUJI  
PADA : SENIN, 14 NOVEMBER 2022

Oleh:

DEWAN PENGUJI

Ketua,  
Fitriani Amalia, S.H.,M.H  
NIDN. 0826058302

  
: .....

Anggota I,  
Assoc. Prof. Dr. Siti Hasanah, S.H.,M.H  
NIDN. 0830096701

  
: .....

Anggota II,  
Ady Supryadi, S.H.,M.H  
NIDN. 0803128501

  
: .....

Mengetahui,

Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Mataram

Dekan,

  
  
Assoc. Prof. Dr. Hilman Syahrial Haq, S.H.,L.LM  
NIDN. 08272098301

## PERNYATAN KEASLIAN PENELITIAN

Dengan ini saya menyatakan:

1. Skripsi yang berjudul:

**“Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”**, merupakan hasil karya tulis asli yang diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.

2. Semua sumber yang diperoleh dalam penulisan skripsi tersebut telah dicantumkan sesuai ketentuan yang berlaku.

3. Jika kemudian hari terbukti bahwa karya ini bukan hasil karya tulis asli atau jiplakan dari orang lain, maka Penulis menyatakan bersedia menerima sanksi yang berlaku.

Mataram, Senin 19 September 2022  
Yang bertanda tangan,



Murad Fadirah  
NIM. 618110138



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN DAN  
PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
UPT. PERPUSTAKAAN H. LALU MUDJITAHID UMMAT

Jl. K.H.A. Dahlan No.1 Telp.(0370)633723 Fax. (0370) 641906 Kotak Pos No. 108 Mataram  
Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [perpustakaan@ummat.ac.id](mailto:perpustakaan@ummat.ac.id)

**SURAT PERNYATAAN BEBAS  
PLAGIARISME**

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Murad Fachrah  
 NIM : 618110138  
 Tempat/Tgl Lahir : BIMA, 20 September 2001  
 Program Studi : Ilmu Hukum  
 Fakultas : Hukum  
 No. Hp : 085 253 891 076  
 Email : murad.fachrah01@gmail.com

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Skripsi/KTI/Tesis\* saya yang berjudul :

KEUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

**Bebas dari Plagiarisme dan bukan hasil karya orang lain. 50 %**

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian dari Skripsi/KTI/Tesis\* tersebut terdapat indikasi plagiarisme atau bagian dari karya ilmiah milik orang lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dan disebutkan sumber secara lengkap dalam daftar pustaka, saya **bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum** sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Muhammadiyah Mataram.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari siapapun dan untuk dipergunakan sebagai mana mestinya.

Mataram, 28/12/1.....2022

Penulis

  
Murad Fachrah  
 NIM. 618110138

Mengetahui,

Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT



Iskandar, S.Sos., M.A.

NIDN. 0802048904

\*pilih salah satu yang sesuai



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN DAN  
PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
UPT. PERPUSTAKAAN H. LALU MUDJITAHID UMMAT

Jl. K.H.A. Dahlan No.1 Telp.(0370)633723 Fax. (0370) 641906 Kotak Pos No. 108 Mataram  
Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [perpustakaan@ummat.ac.id](mailto:perpustakaan@ummat.ac.id)

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN  
PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Murad Fadiah  
NIM : 618110138  
Tempat/Tgl Lahir : Bimr, 20 September 2001  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
No. Hp/Email : 085 253 891 076  
Jenis Penelitian :  Skripsi  KTI  Tesis  .....

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media/format, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama *tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta* atas karya ilmiah saya berjudul:

KEWADUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.  
Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Mataram, 8 / 12 /.....2022  
Penulis

  
Murad Fadiah  
NIM. 618110138

Mengetahui,  
Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT

  
Iskandar, S.Sos.,M.A.  
NIDN. 0802048904

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,*

Segala puji bagi Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan kasih sayangNya kepada seluruh makhluk, lebih khusus kepada Penulis untuk selesainya penyusunan Skripsi yang berjudul, “*Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”. Sholawat beserta salam tercurahkan kepada baginda Nabi seluruh Umat, Muhammad SAW, yang istiqomah mengorbankan jiwa dan raga dalam membela Agama Allah SWT.

Penulisan Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Strata 1 (S1) guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram. Melalui kesempatan ini, Penulis menyampaikan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Hilman Syahrial Haq, S.H.,L.LM selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram yang telah banyak membantu dan mempermudah akses mahasiswa dalam perkuliahan.
2. Ibu Dr. Siti Hasanah, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing I (satu), sekaligus Dewan Penguji I yang berkesempatan membimbing Penulis dalam rangka menyempurnakan penyusunan Skripsi.
3. Bapak Ady Supryadi, S.H.,M.H selaku Dosen Pembimbing II (dua) sekaligus Dewan Penguji II yang telah meluangkan waktu untuk membimbing dan memberikan saran serta arahan yang konstruktif dari Penulis dalam rangka menyempurnakan penyusunan Skripsi ini.
4. Ibu Fitriani Amalia, S.H.,M.H selaku Ketua Dewan Penguji yang telah memberikan masukan, arahan dan kritikan yang konstruktif sehingga Skripsi ini terselesaikan dengan sempurna.
5. Bapak Ibu Dosen di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram yang telah mengajar dan mendidik Penulis sehingga membantu memperoleh ilmu pengetahuan untuk menyempurnakan Skripsi ini.
6. Kedua orang tua tersayang (Bapak Afrah, Ibu Dewi Sartika) yang telah mendidik Penulis dengan penuh cinta dan penuh pengorbanan sejak dalam

kandungan hingga menyekolahkan, sehingga Penulis bisa berjuang sampai pada penyelesaian Skripsi ini. Beserta adik semata wayang (Ayu Wandira).

7. Kanda Taufan Abadi, S.H.,M.H, Kanda Satria Madisa, S.H, Muamar Adfal, S.H, Muhamad Arif, S.H, Muhammad Nor, S.H dan Erwinsyah, M.pd selaku senior yang selalu memotivasi Penulis dalam menyusun Skripsi.
8. Keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Muhammad Darwis Cabang Mataram, Himpunan Mahasiswa Donggo Mataram (HMDM), Lembaga Pers Mahasiswa Islam (Lapmi) Cabang Mataram yang membantu Penulis dalam doa sehingga bisa menuntaskan Skripsi ini.
9. Anandi Riski, Fauzi Maha Adiyatma, Ashabul Sahid, Haryanto terimakasih karena kebersamai Penulis hingga menyelesaikan Skripsi ini.
10. Semua pihak yang telah memberikan dukungan, arahan dan saran dalam menyelesaikan penyusunan Skripsi ini, Penulis mengucapkan banyak-banyak terimakasih.

Mataram, 19 September 2022

Penyusun

## ABSTRAK

### **KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

**Murad Fadirah**  
**618110138**

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif. Pengaturan norma terkait kedudukan dan kewenangan DPD RI diatur dalam ketentuan Pasal 22C dan 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedudukan dan kewenangan DPD RI secara fungsional masih terbatas, tidak sesuai dengan gagasan awal pembentukannya sebagai kamar kedua dalam sistem perwakilan Indonesia. Penguatan lembaga DPD RI dapat dilakukan melalui amandemen kelima UUD Tahun 1945 dan revisi pasal-pasal terkait dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

**Kata Kunci:** Kedudukan DPD, Kewenangan DPD, Sistem Ketatanegaraan

## ABSTRACT

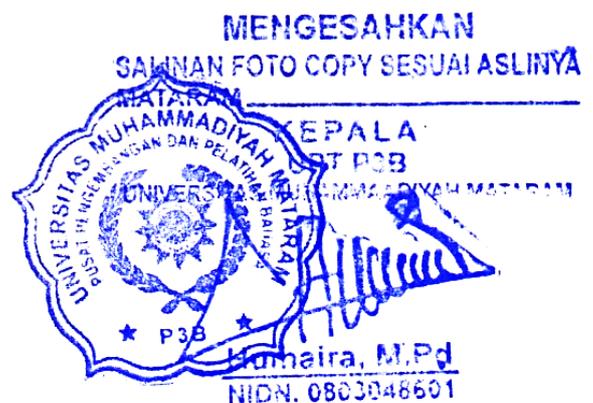
### POSITION AND AUTHORITIES OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL IN THE REPUBLIC OF INDONESIA'S STATE SYSTEM

Murad Fadirah

618110138

The purpose of this research is to comprehend and examine the role and authority of the Regional Representatives Council of the Republic of Indonesia (DPD RI) inside the Indonesian constitutional structure. This is known as normative-empirical legal study. The types and sources of legal resources used in this study came from both primary and secondary legal materials. In this study, descriptive analytical approaches are used to analyze legal materials. The provisions of Articles 22C and 22D paragraphs (1), (2), and (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Law Number 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, Council People's Representatives, Regional Representative Councils, and Regional People's Representative Councils govern the establishment of norms relating to the position and authority of the DPD RI. Functionally, the DPD RI's status and jurisdiction remain constrained, contrary to the original intention of its founding as the second chamber in the Indonesian representative system. The fifth amendment to the 1945 Constitution and the reform of associated clauses in Law Number 17 of 2014 can be used to enhance the DPD RI institution.

**Keywords:** *DPD Position, DPD Authority, State Administration System*



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN DEWAN PENGUJI</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERNYATAN KEASLIAN PENELITIAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME</b> .....	<b>v</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	6
D. Ruang Lingkup Penelitian.....	7
E. Orisinalitas Penelitian .....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>10</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan .....	10
B. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Daerah .....	12
C. Tinjauan Umum Sistem Ketatanegaraan.....	16
D. Tinjauan Umum Negara Hukum.....	31
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b> .....	<b>37</b>
A. Jenis Penelitian.....	37
B. Pendekatan Penelitian .....	37

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum/Data.....	38
D. Lokasi Penelitian.....	39
E. Teknik dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum/Data.....	39
F. Analisis Bahan Hukum/Data.....	40
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>41</b>
<b>A. Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah         dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....</b>	<b>41</b>
1. Pembentukan dan Perkembangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia .....	41
2. Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia .....	45
3. Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan .....	47
<b>B. Implementasi Hukum Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah         dalam Sistem Ketatanegaraan .....</b>	<b>59</b>
1. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia .....	59
2. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia .....	62
3. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan ( <i>Controlling</i> ) .....	69
4. Pelaksanaan Fungsi Anggaran ( <i>Budgeting</i> ).....	74
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>78</b>
A. Kesimpulan .....	78
B. Saran.....	79
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>80</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara kesatuan adalah bentuk negara merdeka dan berdaulat yang wewenang tertingginya terletak pada badan pemerintahan pusat. Dengan kata lain, penyelenggaraan kenegaraan pemerintah pusat tersebut memegang kedaulatan penuh dalam bentuk kesatuan. Pada dasarnya pemerintah pusat juga berwenang untuk memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah secara mandiri. Namun, dalam penyelenggaraannya pemerintah daerah tetap tunduk pada pemerintahan pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Bentuk negara kesatuan ini banyak diterapkan diberbagai negara belahan dunia diantaranya, Prancis, Jepang, Thailand, Belanda dan sebagainya termasuk negara Indonesia.

Secara normatif, bentuk negara Indonesia telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan bahwa, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.<sup>1</sup> Ketentuan ini mengandung arti bahwa penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus merangkap sebagai kepala negara.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Selain itu, Indonesia juga merupakan negara yang menganut sistem demokrasi dengan kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) berbunyi; “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>2</sup> Ketentuan ini menggambarkan bahwa negara Indonesia menganut sistem pemerintahan yang demokrasi. Sistem demokrasi di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas *trias politica* (pembagian kekuasaan). Dalam hal ini pembagian kekuasaan yang terbagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif guna untuk tercapainya mekanisme *chek and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian masing-masing dari lembaga negara tersebut menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya berdasarkan peraraturan perundang-undangan.

Tuntutan reformasi telah memberi banyak dampak perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Termasuk penyerahan sebagian kewenangan terhadap daerah untuk lebih otonom dalam hal mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerah masing-masing. Kewenangan otonom tersebut diatur melalui Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B amandemen kedua UUD 1945.<sup>3</sup> Perubahan undang-undang tersebut juga berimplikasi pada kelembagaan negara dengan bertambahnya lembaga negara melalui amandemen ketiga UUD 1945 yang diselenggarakan pada tahun 2001 sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Secara yuridis ketetapan tersebut ditetapkan sebagai dasar terbentuknya lembaga baru dalam sistem perwakilan Indonesia

---

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Lihat, Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945

yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 yang berbunyi:<sup>4</sup>

- Pasal 22C: 1). “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.”  
2.) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.  
3.) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.  
4.) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D: “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Pembentukan lembaga baru ini merupakan hasil refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi keanggotaan pada lembaga MPR sebagai sistem keterwakilan daerah sebelum reformasi. Hal demikian dilakukan dikarenakan mekanisme pengangkatan utusan daerah dan utusan golongan dinilai tidak demokratis dan juga mengaburkan sistem perwakilan yang semestinya diwujudkan dalam kehidupan negara modern yang demokratis.<sup>5</sup> Oleh karena itu kehadiran DPD RI sebagai bagian yang mewakili daerah secara teritorial diupayakan untuk memperjuangkan kepentingan wilayahnya secara utuh di tingkat nasional.

---

<sup>4</sup> Andryan, “*Dinamika Ketatanegaraan Rezim Reformasi*”, Pustaka Prima, Medan, 2017, hlm 95.

<sup>5</sup> Miki Pirmansyah, “*Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia*”, Jurnal Cita Hukum, Volume II No.1. Juni 2014, hlm 177-178.

Implementasi dari Pasal 22D UUD 1945 berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan DPD diatur lebih lanjut dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pelaksanaan kerangka fungsi representasi sebagai wakil daerah, DPD RI mempunyai tiga (3) fungsi utama yakni fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran.<sup>6</sup> Namun, dalam praktek kenegaraan DPD RI memiliki kedudukan dan kewenangan yang sangat terbatas. Peran DPD RI dalam menjalankan fungsi representasinya tidak dijamin oleh konstitusi dengan pemberian kekuasaan dan kewenangan yang kuat. Jika ditelaah Pasal 22D UUD 1945, DPD RI hanya dapat mengajukan usul Rancangan Undang-Undang (RUU), ikut membahas dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan batas-batas tertentu. Terlihat jelas bahwa DPD sama sekali tidak memiliki wewenang pada tingkat pengambilan keputusan terhadap RUU, karena secara tegas UUD 1945 hanya memberikan kewenangan bagi DPR dan Presiden sebagai lembaga yang berhak memutuskan RUU menjadi undang-undang.<sup>7</sup>

Keikutsertaan DPD RI pada pembahasan RUU yang diusulkannya terbatas hanya pada pembicaraan tingkat I sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

---

<sup>6</sup> Pasal 4 ayat (1), Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib.

<sup>7</sup> Salmon E.M. Nirahua, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum, No.4 Vol. 18 Oktober 2011, hlm 588.

Peraturan Perundang-undangan. Walaupun demikian, kewenangan dalam memberikan pertimbangan pada pembicaraan tingkat I hanya diperbolehkan sepanjang RUU yang dibahas berkaitan dengan kewenangannya. Untuk menyampaikan pandangan pada pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) berdasarkan Pasal 68 ayat (1) huruf b; dijelaskan bahwa DPD hanya dapat memberikan usul jika RUU yang dibahas dalam DIM berkorelasi dengan kewenangannya. Kelemahan lainnya juga nampak ketika DPD RI tidak ikut serta menyampaikan pendapat mini dipembicaraan tingkat I, maka rapat akan tetap dilaksanakan.<sup>8</sup> Selain itu, yang lebih menunjukkan kelemahan pada bidang fungsi legislasi DPD RI adalah tidak mempunyai kewenangan untuk terlibat dalam tahap pengambilan keputusan.<sup>9</sup> Padahal seharusnya jika ditinjau dari kedudukannya pada badan legislasi antara DPD dan DPR memiliki kedudukan yang sederajat sebagai *state main organ* (lembaga utama negara).<sup>10</sup> Namun menjadi timpang karena kedudukan dan fungsi DPD seakan-akan subordinat terhadap DPR, apalagi dalam beberapa ketentuan undang-undang, DPD memiliki fungsi yang sangat terbatas dalam hal membuat undang-undang (*rule making*).<sup>11</sup> Akibatnya, berpengaruh pada kehilangan aspirasi-aspirasi daerah

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 68 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>9</sup> Adrian Fiski Oday, “Tinjauan Yuridis Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Lex Administratum*, Vol. I. No. 2 April-Juni 2013.

<sup>10</sup> Hezron Sabar Rotua Tinambunan dan Dicky Eko Prasetyo, “Rekonstruksi Konstitusi dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah terhadap Fungsi Legislatif”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 No.3, Juli 2019, hlm 266-274.

<sup>11</sup> *Ibid.*

dalam mendapatkan kesempatan untuk terlibat pada proses penting yang menentukan hajat hidup orang banyak, khususnya di daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, Penulis bermaksud untuk melakukan penelitian melalui Skripsi berjudul, “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat disusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana Implementasi Hukum Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui Penulisan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Hukum kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan.

## 2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

### a. Manfaat Akademis

Manfaat secara akademis dari hasil penelitian ini untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana (S1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.

### b. Manfaat Teoritis

Hasil Penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang berfaedah bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.

### c. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari hasil Penulisan penelitian ini diharapkan memperluas wawasan mengenai kedudukan dan kewenangan lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

## **D. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian dalam Skripsi ini adalah mengkaji dan menganalisis kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia serta menganalisis implementasi hukum kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan.

Dalam penelitian ini, Penulis akan meneliti kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dari beberapa aspek, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

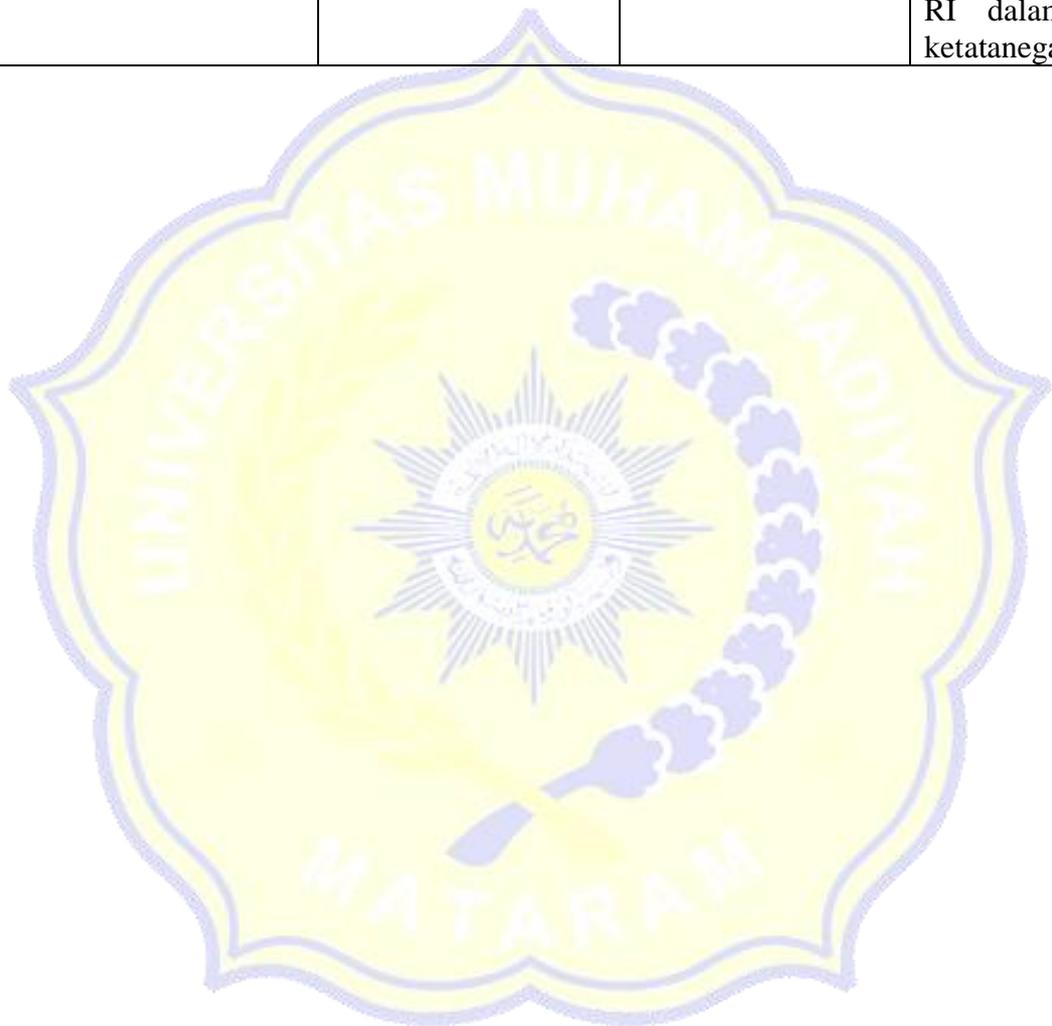
### E. Orisinalitas Penelitian

Adapun penelitian sebelumnya yang dijadikan landasan, yaitu hasil

penelitian yang dilakukan oleh:

NO	NAMA	JUDUL	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1.	<b>Arfandy Ranriady</b> , 2014, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.	Implikasi Hukum Terhadap Kewenangan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/X/2012)	Persamaan penelitian ini dengan Penulis adalah sama-sama meneliti terkait kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah.	Perbedaan penelitian ini dengan Penulis terdapat pada rumusan masalah yang menganalisis hubungan Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif.
2.	<b>Azuan Helmi</b> , 2018, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.	Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Fungsi Legislasi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)	Sama-sama mengkaji dan menganalisis kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam fungsi legislasi.	Penelitian ini menganalisis kewenangan DPD sebelum dikeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014) dan kewenangan DPD pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)
3.	<b>Salmon E. M. Nirahua</b> , 2011, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Pattimura	Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	Penelitian ini menganalisis kewenangan konstitusional DPD dalam sistem ketatanegaraan.	Penelitian ini hanya menggunakan metode penelitian hukum normatif yang mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif dengan menggunakan

				pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual terkait kedudukan dan kewenangan konstitusional DPD RI dalam sistem ketatanegaraan.
--	--	--	--	---



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan

##### 1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapainya tujuan tertentu. Istilah kewenangan sering dikaitkan dengan kekuasaan, tetapi dalam perspektif Hukum Tata Negara, para ahli Hukum Tata Negara biasa menggunakan istilah wewenang. Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *authority* atau dalam bahasa Belanda *bovedegheid*. Wewenang juga mengandung arti kekuasaan yang sah atau legitimasi.

Menurut H.D. Stout, wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan publik. Sementara Nicolai berpandangan bahwa kewenangan berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Tindakan hukum yang dimaksud adalah upaya menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu.<sup>12</sup> Beberapa pendapat yang dikemukakan di atas pada dasarnya tidak terdapat perbedaan yang prinsip pada wilayah pengertian “kekuasaan” dan “kewenangan”. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Sementara dalam istilah hukum,

---

<sup>12</sup> Lukman Hakim, “Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No.1, Juni 2011, hlm 117.

kewenangan memiliki arti sebagai hak sekaligus wewenang. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri urusan pemerintahan di daerah. Sedangkan kewajiban secara horizontal, berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya dan secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>13</sup>

## 2. Sumber Kewenangan

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi atau kewenangan yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut Indroharto, bahwa kewenangan atribusi terjadi atas pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintah dibedakan antara:<sup>14</sup>

- 1) Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; dalam negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama dengan pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah (Perda).
- 2) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

---

<sup>13</sup> Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", Raja Grafindo Persada, 2006, hlm 102.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 104.

Pada delegasi terjadi pelimpahan kewenangan yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Daerah**

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah lembaga perwakilan daerah yang mewakili kepentingan daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, tetapi rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD RI dan DPR pada dasarnya sama-sama lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Namun terdapat perbedaan antara kedua lembaga tersebut yakni, anggota DPR dipilih melalui pemilu dengan melibatkan peranan partai politik, sementara anggota DPD dipilih secara perorangan tanpa peranan partai politik.<sup>15</sup>

Pada dasarnya pembentukan DPD RI bertujuan untuk mereformasi sistem parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yakni DPR dan DPD. Melalui sistem *bicameral* ini dikehendaki agar proses legislasi dapat dilaksanakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan keterwakilan aspirasi rakyat secara relatif disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.<sup>16</sup> Dengan demikian, dibentuknya DPD dimaksudkan sebagai *regional representation* yang berbeda dengan DPR sebagai *political representation*.

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, "Pokok-pokok Hukum Tata Negara", Buana Ilmu Populer, Jakarta 2007, hlm 189.

<sup>16</sup> *Ibid.*

Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi pembentukan lembaga DPD RI, antara lain:<sup>17</sup>

- a) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
- c) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang,

Menurut pendapat Bagir Manan,<sup>18</sup> ada beberapa gagasan dibalik pembentukan lembaga DPD RI yaitu:

- a) Mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*). DPR dan DPD digambarkan serupa dengan sistem perwakilan di Amerika Serikat yang terdiri dari *senate* sebagai perwakilan dari Negara bagian (DPD), dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR).
- b) Untuk meningkatkan keterlibatan daerah terhadap perumusan kebijakan dan pengelolaan negara. Karena DPD merupakan badan sehari-hari yang ikut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan atas sistem utusan daerah sebelum amandemen UUD 1945.

Kedudukan dan kewenangan DPD RI telah diatur dalam ketentuan UUD 1945 Pasal 22C dan secara khusus termuat dalam Pasal 22D. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, diatur pula secara spesifik dalam

---

<sup>17</sup> Hernadi Affandi, "Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat", Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1 No.1 Tahun 2014, hlm 138.

<sup>18</sup> *Ibid*

ketentuan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib.

Dilihat dari kedudukan dan kewenangan DPD RI sebagaimana termuat dalam beberapa aturan tersebut, eksistensinya masih sangat terbatas karena hanya menyangkut masalah-masalah kedaerahan, sehingga peranannya sebagai badan perwakilan negara nampak seolah-olah subordinat dari DPR RI. Bahkan dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini tidak memuat secara jelas terkait kewenangan DPD RI dalam membentuk undang-undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>19</sup> kedudukan DPD RI hampir sama dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di masa lalu. Hanya bedanya, DPA memberikan pertimbangan kepada presiden, sedangkan DPD memberikan pertimbangan kepada DPR. Dari segi kewenangannya yang lemah tersebut dapat dipahami bahwa DPD hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga paling jauh hanya dapat disebut sebagai “*co-legislator*” daripada “*legislator*” yang sepenuhnya. Jadi istilah *co-legislator* itu sendiri menunjukkan kedudukannya yang lemah dalam fungsi legislasi, karena sifatnya hanya penunjang.

Kewenangan DPD RI telah dijelaskan dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945. Beberapa kewenangannya adalah sebagai berikut:

- 1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan;
  - a) Otonomi daerah,
  - b) Hubungan pusat dan daerah,
  - c) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
  - d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm 190.

- e) Yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan;
- a) Otonomi daerah
  - b) Hubungan pusat dan daerah
  - c) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah
  - d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
  - e) Perimbangan keuangan pusat dan daerah
  - f) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas;
  - g) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara
  - h) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak
  - i) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan
  - j) Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama
- 3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai;
- a) Otonomi daerah
  - b) Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
  - c) Hubungan pusat dan daerah
  - d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
  - e) Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara;
  - f) Pajak,
  - g) Pendidikan,
  - h) Agama,

Jika dilihat ketentuan norma diatas, nampaknya kewenangan DPD RI tidaklah sama dengan kewenangan yang dimiliki DPR. Secara normatif, kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang telah dijamin oleh konstitusi. Menurut Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Ketentuan ini menunjukkan kewenangan penuh DPR dalam membentuk suatu rancangan undang-undang dengan kekuasaan yang utuh dan jelas. Namun berbeda dengan lembaga DPD yang tidak memiliki kewenangan secara utuh dijamin oleh konstitusi dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Oleh karenanya, dalam kasus yang terjadi pada lembaga DPD RI ini dapat dikatakan adanya kegagalan pada amandemen konstitusi khususnya perubahan

ketiga UUD 1945 pada Pasal 22, karena pada akhirnya pengaturan mengenai kelembagaan DPD RI tidak jelas terutama pengaturan terhadap hak dan kewenangan DPD itu sendiri.<sup>20</sup>

### C. Tinjauan Umum Sistem Ketatanegaraan

#### 1. Pembagian Kekuasaan Negara

Teori pembagian kekuasaan negara merupakan sebuah konsep dimana kekuasaan dalam negara sebaiknya tidak diserahkan hanya kepada satu orang atau badan saja.<sup>21</sup> Konsep mengenai pembatasan kekuasaan ini sangat berkaitan erat dengan ide pemisahan kekuasaan. Pada umumnya konsep awal mengenai pemisahan kekuasaan dikemukakan oleh Jhon Locke dalam tulisannya, *Second of Civil Government* (1690) yang berpendapat bahwa “kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya”.<sup>22</sup> Lahirnya gagasan tersebut merupakan reaksi atas kondisi-kondisi yang sangat buruk pada saat kekuasaan absolut raja mencengkram masyarakat Eropa pada abad pertengahan, terutama pada 2 (dua) negara besar di Eropa, yakni Prancis dan Inggris, yang merupakan tanah air dari pemikir-pemikir besar dengan merumuskan gagasan pemisahan kekuasaan.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Putri Noor Ilham dan Deny Prihatmadja, “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Lex Jurnalica* Vol.5 No.2 April 2008, hlm 73.

<sup>21</sup> <https://nasional.kompas.com>, “Pembagian Kekuasaan Menurut Jhon Locke dan Montesquieu”, diakses pada 24 Maret 2022, pukul 18.15.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara”, Rajawali Pers, cet.6. Jakarta, Februari 2014, hlm 284-285.

<sup>23</sup> Mexsasai Indra, “Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia”, Refika Aditama, Cet.1, Juni 2011, hlm 35.

Konsep pemikiran ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Baron de Montesquieu melalui karyanya dalam buku *L' esprit Des Loi (The Spirit of Laws)*. Menurut Montesquieu kekuasaan pemerintahan dibagi dalam tiga cabang, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dari ketiga cabang kekuasaan tersebut haruslah terpisah baik tugas, fungsi maupun organ yang menyelenggarakannya. Karena dikemukakan olehnya bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan.<sup>24</sup> Dan melalui gagasan pemisahan kekuasaan masyarakat dapat memperoleh kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa.

Sementara itu Miriam Budiardjo,<sup>25</sup> berpendapat bahwa pembagian kekuasaan dilakukan dengan dua cara: *Pertama*, secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. *Kedua*, secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *trias politica*.

Ajaran pembagian kekuasaan yang dikemukakan diatas juga dianut oleh Indonesia. Berdasarkan ketentuan UUD 1945, pembagian kekuasaan negara secara horizontal dilakukan pada tingkatan pemerintahan pusat dan

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm 38-39.

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2002, hlm 138.

pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan pada tingkatan pemerintahan pusat berlangsung antara lembaga-lembaga negara sederajat, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Sementara pembagian kekuasaan menurut tingkatannya merupakan pembagian kekuasaan negara berdasarkan beberapa tingkatan pemerintahan. Sebagaimana dijelaskan dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai daerah, yang diatur dengan undang-undang.” Sehingga pembagian kekuasaan secara vertikal di negara Indonesia berlangsung antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.<sup>26</sup>

Dari pengaturan dan pembatasan kekuasaan ini kemudian menjadi dasar pemikiran konstusionalisme sekaligus tugas utama konstitusi. Melalui pembatasan kekuasaan demikian memungkinkan tindakan kesewenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalisir. Karena otorisasi kekuasaan yang tidak dikendalikan menurut hukum dapat saja menjadi malapetaka bagi suatu negara. Dan moralitas kekuasaan tidak hanya diberikan pada niat tetapi juga mesti diatur dan dibatasi dengan konstitusi negara. Oleh karena demikian independensi dari masing-masing cabang kekuasaan negara dapat terjamin sebaik-baiknya.

---

<sup>26</sup> <https://edukasi.okezone.com>, “Bagaimana Mekanisme Pembagian Kekuasaan yang Dilaksanakan di Indonesia”, diakses pada 9 Juni 2022 pukul 21.49 Wita.

## 2. Konsep Negara Demokrasi

Secara etimologis, demokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat (*demos* berarti rakyat, *kratos* berarti pemerintahan). Demokrasi merupakan bentuk dimana hak-hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan langsung oleh warga negara yang diimplementasikan melalui prosedur pemerintahan mayoritas, yang biasa dikenal dengan istilah demokrasi langsung. Menurut C.F. Strong, demokrasi merupakan sistem pemerintahan dimana mayoritas rakyat berusia dewasa turut serta dalam politik berdasar pada sistem perwakilan, yang kemudian menjamin pemerintahan yang bertanggungjawab setiap tindakan dan keputusannya.<sup>27</sup> Kemudian Montesquie menerjemahkan konsep negara demokrasi melalui kekuasaan yang terbagi dan dilaksanakan oleh lembaga yang terpisah satu sama lainnya, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dan masing-masing organ negara tersebut berdiri sendiri secara independen tanpa harus mengintervensi institusi yang lainnya.<sup>28</sup>

Konsep demokrasi tersebut, dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dimana warga negara menggunakan hak yang sama melalui lembaga perwakilan, atau sering dikenal dengan istilah demokrasi parlementer.<sup>29</sup> Sistem demokrasi mencakupi kondisi sosial, ekonomi dan budaya yang menjamin praktek kebebasan politik rakyat yang bebas dan sederajat. Sistem

---

<sup>27</sup> <https://www.gramedia.com>, "Pengertian Demokrasi: Sejarah, Ciri, Tujuan, Macam, dan Prinsip", diakses pada 3 April 2022, pukul 14.19.

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> Ellya Rosana, "Negara Demokrasi dan Hak Asasi Manusia", Jurnal TAPIs. Vol.12. No.1 Januari-Juni 2016, hlm 45.

demokrasi mengandung arti penghargaan atas derajat dan martabat manusia.<sup>30</sup> Uraian mengenai konsep demokrasi tersebut menunjukkan bahwa keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan kenegaraan berada ditangan rakyat. Artinya, rakyat menyanggah kekuasaan sebagai penentu arah kebijakan dalam penyelenggaraan negara.

Perkembangan konsep demokrasi pada hakikatnya memuat beberapa asas dan nilai yang telah diwariskan, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang diperoleh aliran reformasi serta perang-perang agama. Pada abad ke-6 M, sistem demokrasi mulai diterapkan oleh negara-negara (*city-state*) Yunani Kuno dengan sistem demokrasi langsung (*direct democracy*). Sistem demokrasi langsung merupakan suatu bentuk pemerintahan negara dimana hak untuk merumuskan kebijakan-kebijakan politik yang dilaksanakan secara langsung oleh seluruh warga negara dengan berlandaskan prosedur mayoritas. Sifat sistem demokrasi langsung dari Yunani dijalankan secara efektif karena keadaan kehidupan masyarakat yang sederhana dengan wilayah yang terbatas, serta kuantitas penduduk yang kecil.<sup>31</sup>

Sistem demokrasi merupakan bentuk pemerintahan yang baik dan banyak diterapkan sepanjang sejarahh. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949 menyatakan bahwa, “demokrasi dinyatakan sebagai nama dan sistem paling baik untuk semua sistem

---

<sup>30</sup> Gunawan Sumodiningrat dan Ary Ginanjar Agustian, “*Mencintai Bangsa dan Negara Pegangan Dalam Hidup Berbangsa dan Bernegara di Indonesia*”, PT. Sarana Komunikasi Utama, Bogor 2008, hlm 44.

<sup>31</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Ci*, hlm 54.

organisasi politik dan sosial yang ada”.<sup>32</sup> Demokrasi menghendaki keharusan adanya kebebasan berfikir dan berkeyakinan, kebebasan ilmiah, kebebasan mengeluarkan pendapat, *rule of law*, serta persamaan di muka hukum (*equality before the law*). Dengan demikian, demokrasi menjadi sistem yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia karena dianggap sebagai salah satu sistem paling baik.

Praktik pelaksanaan sistem demokrasi dibedakan menjadi tiga bagian yaitu:<sup>33</sup>

- 1) Demokrasi langsung, merupakan sistem politik yang memberikan hak kepada rakyat secara langsung (tanpa melalui wakil-wakilnya). Demokrasi langsung dilaksanakan melalui pemilu, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum. Kedaulatan rakyat dijamin setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, kebebasan pers dan kebebasan informasi.
- 2) Demokrasi perwakilan (parlementer) atau demokrasi tidak langsung, merupakan sistem politik yang menjamin hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang tergabung dalam anggota lembaga perwakilan rakyat.
- 3) Demokrasi perwakilan dengan sistem referendum, yakni gabungan antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Sistem ini menjamin hak rakyat untuk memilih wakil rakyat yang tergabung dalam lembaga perwakilan, namun perwakilan tersebut tetap dibawah kontrol rakyat dengan sistem referendum.

### 3. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, *sistem* dan *pemerintahan*. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang memiliki hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan terhadap keseluruhan fungsionalnya, sehingga hubungan itu saling

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm 50.

<sup>33</sup> Sulardi, "Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni", Setara Press, Malang 2012, hlm 30.

terintegrasi dengan bagian-bagian lainnya, akibatnya jika salah satu dari bagian tidak bekerja secara optimal akan mempengaruhi keseluruhan organ. Sementara pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri.<sup>34</sup> Menurut Bagir Manan, pemerintahan dimaknai sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara dan jabatan suprastruktur lainnya.<sup>35</sup> Dengan demikian, sistem pemerintahan menjadi hal yang mendasar dalam sebuah negara dan dapat dikatakan instrumen yang akan menentukan bagaimana arah sebuah negara berjalan.

Sistem pemerintahan juga diartikan juga sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerjasama dan mempengaruhi satu sama lain. Menurut Bintan R. Saragih, bahwa sistem pemerintahan merupakan keseluruhan dari tatanan lembaga-lembaga negara yang saling berkaitan satu dengan lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan rencana atau pola tertentu untuk mencapai tujuan negara.<sup>36</sup> Jimly Ashiddiqie mengemukakan sistem pemerintahan berkaitan dengan peristilahan *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi

---

<sup>34</sup> Rahman Mulyawan, “*Sistem Pemerintahan Indonesia*”, Unpad Press, Cet.I, Bandung, April 2015, hlm 59.

<sup>35</sup> Mexsasai Indra, *Op. Cit*, hlm 121.

<sup>36</sup> Bintan R. Saragih, “*Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*”, Perintis Pres, Cet.I. Jakarta 1985, hlm 77.

legislatif.<sup>37</sup> Dengan demikian, sistem pemerintahan mensyaratkan adanya interaksi antara organ kenegaraan, yakni fungsi legislatif, eksekutif dan lembaga lainnya dalam mencapai tujuan negara.

Dari berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, berkaitan dengan sistem pemerintahan yang secara garis besar terdapat beberapa varian sistem pemerintahan, yakni sistem presidensial dan sistem parlementer. Selain itu Sri Soemantri, menyebutkan sistem ketiga yakni pemerintahan *quasi*. Sistem pemerintahan *quasi* diartikan sebagai sistem yang memuat unsur-unsur dalam sistem presidensiil maupun yang terdapat dalam sistem parlementer.<sup>38</sup>

#### a. Sistem Presidensiil

Sistem presidensiil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara.<sup>39</sup> Kedudukan presiden dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil tidak mempunyai jabatan eksekutif diluar presiden.<sup>40</sup> Oleh karena itu, dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi, dan pengisian jabatan presiden itu biasa dilakukan melalui prosedur pemilihan. Namun dalam praktik, banyak juga Negara yang dikenal tidak demokratis, melainkan

---

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*”, Buana Ilmu Populer, Jakarta 2007, hlm 311.

<sup>38</sup> Cora Elly Novianti, “*Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*”, Jurnal Konstitusi, Volume 10, No.2 Juni 2013, hlm 341.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm 311.

<sup>40</sup> *Ibid*

dipimpin oleh para diktator yang berkuasa mutlak dan sulit untuk diganti.<sup>41</sup> Agar terhindar dari kekuasaan *diktatorianisme*, maka diperlukan mekanisme *check and balances* antar lembaga tinggi negara.

Perkembangan sistem presidensiil memiliki sejarah yang cukup panjang. Berawal dari lahirnya negara baru Amerika Serikat yang menjadi buah dari perjuangan rakyat koloni Inggris di benua Amerika untuk lepas dari pusat kekuasaan kerajaan Inggris dan memilih membentuk pemerintahan sendiri. Kehendak untuk memisahkan diri dari negara induk tersebut memicu terjadinya peperangan panjang dan melelahkan dengan Inggris (1775-1783). Rakyat koloni yang memenangkan peperangan menyatakan dirinya merdeka sebagai bangsa Amerika.

Pada dasarnya sistem pemerintahan presidensiil sangat mencirikan pemisahan kekuasaan menurut teori Montesquieu, yaitu memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif yang tidak ditemukan dalam sistem pemerintahan parlementer, setidaknya dalam fungsi legislasi antara kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>42</sup> Pemisahaan kekuasaan yang dimaksud memiliki arti bahwa, pemerintahan eksekutif oleh suatu lembaga atau badan tertentu tidak bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan rakyat. Karena berdasarkan gagasan *trias politica* Montesquieu lembaga parlemen memegang kekuasaan legislatif bertugas membentuk aturan hukum.

---

<sup>41</sup> *Ibid*

<sup>42</sup> [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), "Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Presidensial dan Parlementer", diakses pada Selasa 10 Mei 2022 Pukul 01.17 Wita.

Sistem pemerintahan presidensiil tercatat memiliki beberapa ciri-ciri yang menjadi kekhasan dalam implementasinya, diantaranya *pertama*, kepala negara juga sekaligus menjadi kepala pemerintahan, *kedua*, pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen, *ketiga*, menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab terhadap presiden, *keempat*, posisi eksekutif dan legislatif sama-sama kuat. Menurut Bagir Manan, sistem presidensiil dapat diartikan sebagai subsistem dari pemerintahan republik. Hal tersebut dikarenakan sistem presidensi hanya dapat dijalankan pada negara yang berbentuk republik.<sup>43</sup> Ada beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensiil, yaitu:

- a) Terdapat pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, presiden merupakan eksekutif tunggal dan eksekutif tidak terbagi.
- b) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara,
- c) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggungjawab kepada presiden,
- d) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya,
- e) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan,
- f) Pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat.

Menurut Mahfud MD,<sup>44</sup> sistem pemerintahan presidensiil dapat dicatat dengan adanya prinsip-prinsip pokok, yaitu:

- a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif).
- b) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (legislatif). pemerintah dan parlemen memiliki kedudukan yang sejajar.
- c) Menteri-menteri bertanggungjawab kepada presiden.
- d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

---

<sup>43</sup> Cora Elly Novianti, *Op. Cit*, hlm 342.

<sup>44</sup> Mexsasai, *Op. Cit*, hlm 128.

Saldi Isra,<sup>45</sup> dalam bukunya pernah menulis terkait pendapat dari Paul Christoper Manuel dan Anne M Camissa yang menyebutkan salah satu karakter mendasar dari sistem presidensial adalah adanya pemisahan legislatif dan kekuasaan eksekutif dalam fungsi legislasi. Dengan pemisahan demikian dalam sistem presidensial badan legislatif menentukan kewenangannya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri tanpa intervensi lembaga lainnya.

#### b. Sistem Parlemerter

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem yang banyak diterapkan oleh negara-negara di belahan dunia. Penerapan sistem ini, parlemen memiliki kekuasaan yang besar dan memiliki kewenangan mengangkat perdana menteri sekaligus dapat menjatuhkan pemerintahan dengan mengeluarkan mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensiil, jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara dalam sistem parlementer dipisahkan. Oleh C.F. Strong,<sup>46</sup> kepala negara disebut sebagai *nominal executive*, dan kepala pemerintahan disebut *real executive*. Jabatan kepala pemerintahan diduduki oleh perdana menteri (*prime minister, kanselir*) sementara kepala negara diduduki oleh raja, ratu, kaisar atau presiden. Beberapa negara yang menerapkan sistem pemerintahan parlementer diantaranya yakni, Republik Federasi Jerman, Republik India, Republik Singapura, dan Kerajaan Thailand.

---

<sup>45</sup> Yuliandri dan Ari Wiryadinata, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Presidensial Di Indonesia", Jurnal Majelis, Edisi 01, Januari 2019, hlm 41.

<sup>46</sup> Tundjung Herning Sitabuana, "Hukum Tata Negara Indonesia", Konpress Cet.I, Jakarta, Maret 2020, hlm 98.

Pada prinsipnya sistem parlementer lebih manitikberatkan pada hubungan antara organ negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Secara historis, sistem ini merupakan sisa-sisa peninggalan sistem Monarki, karena kepala negara mempunyai kedudukan yang tidak dapat diganggu gugat. Namun, pada sistem parlementer baik pemerintah maupun parlemen dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, sebaliknya parlemen dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak lagi mencerminkan aspirasi rakyat.<sup>47</sup>

Sistem pemerintahan parlementer memiliki beberapa karakteristik diantaranya, *pertama*, peran kepala negara hanya bersifat simbolis dan seremonial serata memiliki pengaruh politik yang terbatas, sekalipun kepala negara itu seorang presiden, *kedua*, cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen, *ketiga*, parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, dimana ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.<sup>48</sup> Untuk mendalami karakteristik sistem parlementer, tidak cukup jika hanya memperhatikan parlemen sebagai obyek utama yang diperebutkan. Menurut Djokosoetomo, sistem parlementer merupakan sistem dimana

---

<sup>47</sup> Halimah Nur Izzati, "Karakteristik Sistem Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016.

<sup>48</sup> Cora Elly Novianti, *Op. Cit*, hlm 342.

menteri bertanggungjawab kepada parlemen, ditambah dengan *overwich* (kekuasaan lebih) kepada parlemen.<sup>49</sup>

Jimly Asshiddiqie,<sup>50</sup> dalam bukunya menulis sejumlah prinsip pokok mengenai sistem pemerintahan parlementer yang dianut suatu negara, yakni:

- a) Keterkaitan lembaga parlemen dengan pemerintah tidak murni terpisahkan;
- b) Fungsi kekuasaan eksekutif negara terbagi ke dalam dua bagian, yakni, "*the real executive*" untuk kepala pemerintahan dan "*the nominal executive*" untuk kepala negara, seperti yang diistilahkan oleh C.F Strong.
- c) Kepala pemerintahan dipilih oleh kepala negara,
- d) Kepala pemerintahan memilih menteri-menteri sebagai pembantu pelaksanaan kewenangan institusi yang bersifat kolektif,
- e) Menteri biasanya dipilih dari anggota parlemen,
- f) Pemerintah bertanggungjawab kepada parlemen bukan kepada rakyat, karena pemerintah tidak dipilih oleh rakyat, tetapi melalui parlemen,
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membuarkan parlemen,
- h) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian pemerintahan,
- i) Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

#### c. Sistem Pemerintahan Campuran (*Quasi*)

Sistem pemerintahan campuran atau *quasi* pada hakikatnya merupakan bentuk variasi dari sistem parlementer dan sistem presidensiil. Sistem ini berupaya mencari titik temu antara sistem parlementer dan sistem presidensiil. Hal ini disebabkan oleh situasi dan kondisi negara yang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan masing-masing negara,

<sup>49</sup> Lihat, Modul Pendidikan, "Sistem Pemerintahan Negara; Pendidikan dan Pelatihan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara", Mahkamah Konstitusi, hlm 10.

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm 315-316.

sehingga dalam prakteknya melahirkan sistem pemerintahan yang berbeda pula. Apabila dilihat dari kedua sistem diatas, sistem pemerintahan campuran bukan merupakan sistem yang sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk *quasi* parlementer dan *quasi* presidensiil.<sup>51</sup> Bahkan dalam beberapa literatur sistem ini disebut juga sebagai *hybrid system*.

Pada sistem pemerintahan campuran, selain memiliki presiden sebagai Kepala Negara, juga memiliki Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan untuk memimpin kabinet yang bertanggungjawab kepada parlemen. Dalam praktik kenegaraan, terdapat dua model sistem pemerintahan campuran, yaitu sentralisasi dan desentralisasi, seperti yang dipraktekan di Negara Prancis. Negara Prancis dikenal dengan istilah Republik Kelima yang merupakan sebuah negara Republik dan berbentuk negara kesatuan. Pemerintahan nasional Prancis menganut sistem pemerintahan semi presidensial yang biasa dikenal oleh para sarjana dengan sebutan *hybrid system*. Disebut semi presidensial karena dalam menjalankan roda pemerintahan, presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dibantu oleh seorang Perdana Menteri. Hal ini tentu berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial secara murni yang hanya menjalankan pemerintahan seorang diri dengan dibantu kabinet.<sup>52</sup>

Kecenderungan dalam praktik sistem pemerintahan campuran berangkat dari orientasi politik yang selalu saja ditemukan adanya

---

<sup>51</sup> Titik Tri Wulan Tutik, "Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen", Kencana, Jakarta 2010, hlm 153.

<sup>52</sup> Elva Imeldatur Rohmah, "Perbandingan Sistem Pemerintahan Indonesia, Iran, dan Prancis", Jurnal Ummul Qura, Vol.XIII, No.1, Maret 2019, hlm 128.

kelemahan-kelemahan terlepas kelebihan bawaan dari sistem presidensiil dan sistem parlementer. Oleh karena demikian, sistem pemerintahan campuran dianggap sebagai jalan tengah diantara kedua sistem tersebut. Sistem pemerintahan campuran memiliki ciri-ciri tersendiri yang berbeda dengan sistem pemerintah presidensial murni dan sistem parlementer murni, diantaranya adalah:<sup>53</sup>

- a) Jabatan menteri dipilih oleh parlemen,
- b) Presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan,
- c) Masa jabatan presiden ditentukan pasti dalam konstitusi,
- d) Kepala negara tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, tetapi parlemen dapat dijatuhkan oleh kepala negara,
- e) Menteri tidak mempunyai tanggungjawab langsung terhadap presiden maupun parlemen, tetapi bertanggungjawab sepenuhnya kepada rakyat.

Dengan demikian, variasi dari sistem pemerintahan campuran ini diterapkan berbeda-beda antara negara yang satu dengan lainnya. Konstitusi beberapa negara mengembangkan “*responsible government*” yang berbeda-beda sesuai dengan sejarah, lingkungan, problem-problem yang dihadapi serta keserasian antara sistem yang akan diterapkan dengan kebutuhan masyarakat.<sup>54</sup>

## **D. Tinjauan Umum Negara Hukum**

### **1. Pengertian Negara Hukum**

Negara hukum merupakan terminologi baru jika dibandingkan dengan sebutan demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Dalam hal ini R.

<sup>53</sup> [www.nasional.kompas.com](http://www.nasional.kompas.com), “Ciri-ciri Sistem Pemerintahan Campuran”, diakses pada Senin 16 Mei 2022, pada pukul 01.00 wita

<sup>54</sup> Lihat artikel Suhardi Saming mengenai “Sistem Pemerintahan” yang dipublish dari <https://academia.edu>, diakses pada Senin 16 Mei 2022, pada pukul 02.13 wita.

Soepomo mengartikan negara hukum adalah negara yang tunduk pada hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku bagi badan dan instrumen negara.<sup>55</sup> Meski memiliki konsep universal, pada tataran penerapan mempunyai karakteristik yang beragam karena pengaruh-pengaruh kesejarahan, politik, sosial dan budaya. Karena itu, secara historis maupun praktis konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Alquran dan Sunnah atau *nomokrasi* Islam, menurut konsep Eropa Kontinental dinamakan *rechtsstaat* dan menurut konsep Anglo Saxon *rule of law*, termasuk konsep sosialis Legality dan konsep hukum negara Pancasila.<sup>56</sup>

Menurut Hilaire Barnett, esensi negara hukum yaitu, *pertama*, negara hukum mengandung makna kedaulatan atau supremasi hukum di atas manusia, hukum mengatasi orang, *kedua*, setiap orang tanpa memandang status dan kedudukan harus tunduk pada hukum, *ketiga*, terhadap warga negara, konsep negara hukum sekaligus bersifat prospektif dan protektif, *keempat*, pemerintah harus bertindak sesuai hukum dan berada dibawah hukum.<sup>57</sup>

## 2. Teori Negara Hukum

Sistem hukum yang dianut negara-negara di dunia tidaklah sama, sehingga dalam konsep negara hukum, dari istilah maupun praktek terdapat perbedaan dimasing-masing negara. Namun, terdapat dua konsep negara

---

<sup>55</sup> Sirajuddin dan Winardi, “*Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*”, Setara Press, Cet.I, Malang 2015, hlm 23.

<sup>56</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 1-2.

<sup>57</sup> Bagir Manan, “*Nilai Dasar Keindonesiaan dan Negara Hukum*”, Dalam Bunga Rampai Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Cetakan Pertama 2019.

hukum yang berpengaruh di dunia, yaitu konsep negara hukum *staatsrecht* dari negara-negara penganut sistem hukum Eropa Kontinental dan konsep negara hukum *rule of law* yang dianut di negara-negara Anglo Saxon. Menurut Philipus M. Hadjon, istilah *rechstaat* yang berdasar pada sistem hukum kontinental disebut *civil law*, yang memiliki arti administratif. Sementara karakteristik *common law* dalam Anglo Saxon adalah *judicial*.

Menurut Frederich Julius Stahl sebagai penggagas konsep *rechstaat*, bahwa unsur-unsur negara hukum *rechstaat* adalah:<sup>58</sup>

- a) Adanya perlindungan hak asasi manusia
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan
- c) Pemerintah berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan
- d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan menurut konsep negara hukum *rule of law*, menurut A.V. Dicey unsur-unsur konsep negara hukum *rule of law* Anglo Saxon adalah:<sup>59</sup>

- a) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) yaitu tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang, dalam arti seseorang hanya bisa dihukum karena melanggar.
- b) Kedudukan yang sama dimata hukum (*equality before the law*).
- c) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.

Secara historis, perkembangan maupun implementasi negara hukum diberbagai negara sangat dipengaruhi dan tidak dapat dipisahkan dari asas

---

<sup>58</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 3.

<sup>59</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 3-4.

kedaulatan rakyat, asas demokrasi dan asas konstitusional. Hukum yang hendaknya ditegakkan pada negara hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakil rakyat.

### 3. Prinsip Negara Hukum

Tiap-tiap bangsa pada saat mendirikan sebuah Negara, entah itu atas kesepakatan damai atau melalui jalan revolusi, tentu mempunyai “*Staatsfundamentalnormnya*” masing-masing, apakah itu disebut filsafat, filsafat hidup, *Weltanscaung*, ideologi, cita Negara, dasar Negara, cita hukum dll. Hans Naviasky (murid Hans Kelsen) sebagaimana dikutip Dardji Darmodihardjo mengatakan bahwa *Staatsfundamentalnorm* mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi konstitutif dan fungsi regulatif (sebagai dasar menyusun konstitusi dan untuk mengatur tolak ukur peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi atau UUD). Berdasarkan teori Hans Naviasky tersebut, *Staatsfundamentalnorm* tidak dapat dirubah, diganti atau dihapuskan oleh lembaga lain, kecuali oleh badan yang sama yaitu badan yang menetapkan *staatfundamentalnorm* semula yang pertama.<sup>60</sup>

Menurut Jimly Assidique,<sup>61</sup> ada beberapa prinsip-prinsip negara hukum yang dapat dielaborasi menjadi 12 unsur, yaitu:

- a) Supremasi hukum
- b) Persamaan dalam hukum
- c) Asas legalitas
- d) Pembatasan kekuasaan

---

<sup>60</sup> Aloysius R. Entah, “*Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila*” dalam Seminar Nasional Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, November 2016, hlm 551.

<sup>61</sup> *Ibid*

- e) Instrumen pemerintahan yang independen
- f) Peradilan yang bebas dan tidak memihak
- g) Peradilan Tata Usaha Negara
- h) Peradilan Tata Negara
- i) Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM)
- j) Bersifat demokratis
- k) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara

Hal senada juga disampaikan J.B.J.M ten Berge, bahwa terdapat beberapa prinsip-prinsip mengenai negara hukum, yaitu:

- a) Asas Legalitas  
Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (hukum positif).
- b) Perlindungan hak-hak asasi
- c) Pemerintah terikat pada hukum
- d) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa dalam kehidupan masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
- e) Pengawasan hakim yang merdeka  
Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan sepanjang aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karenanya, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>62</sup> negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada dasarnya mencerminkan mekanisme bahwa negara hukum harus demokratis, dan negara demokrasi haruslah didasarkan atas

---

<sup>62</sup> Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", Jurnal Hukum No.3 Vol.16 Juli 2009, hlm 388-389.

hukum. Oleh karena itu, penyelenggaraan sistem pemerintahan negara yang berlandaskan hukum harus didukung dengan sistem demokrasi. Karena korelasi yang memikat antara negara hukum yang berpijak pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi.

#### 4. Tindakan Hukum Pemerintah

Pemerintah negara merupakan subjek hukum yang bertugas melakukan tindakan-tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata merupakan tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, dan tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum berdasarkan sifatnya menimbulkan hukum tertentu atau “*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plicten*” (Tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).<sup>63</sup>

Menurut Muchsan, terdapat unsur-unsur tindakan hukum pemerintah, sebagai berikut:<sup>64</sup>

- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- 2) Perbuatan itu dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- 3) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintah.
- 4) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan rakyat.

---

<sup>63</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 122-123.

<sup>64</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta 1981, hlm 18-19.

Menurut Ridwan HR, unsur-unsur yang dikemukakan oleh Muchsan perlu ditambah terhadap kaitannya dengan negara hukum, yakni perbuatan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang\_undangan yang berlaku. Karena kedudukan pemerintah atau administrasi negara mewakili dua institusi dikenal dua macam tindakan hukum, yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum pemerintah.<sup>65</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa segala kebijakan pemerintah baik sebagai penguasa maupun alat perlengkapan pemerintah harus berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku atau setidaknya tidak bertentangan dengan hukum positif.



---

<sup>65</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 117.

## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif-empiris merupakan penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan dokumen tertulis secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat.<sup>66</sup>

#### B. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:<sup>67</sup>

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, untuk menemukan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan penelitian terkait.

---

<sup>66</sup> Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum", Mataram University Press, Cetakan Pertama, Juni 2020, hlm 115.

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm 122.

### 3. Pendekatan Sosiologis

Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji tentang bagaimana hukum bekerja di masyarakat guna mengetahui penerapan hukum terhadap subjek hukum yang akan diteliti dan fakta-fakta di lapangan.

## C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum/Data

### 1. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan dasar yang meliputi batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait dengan penelitian ini.

#### b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, literatur hukum, jurnal hukum atau pendapat para pakar hukum.

#### c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

## 2. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

### a. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen. Studi kepustakaan meliputi buku, jurnal, kamus literatur hukum atau bahan hukum tertulis lainnya. Studi dokumen meliputi dokumen hukum, peraturan perundang-undangan secara hierarkis, yurisprudensi, keputusan-keputusan atau dokumen hukum lainnya.<sup>68</sup>

### b. Sumber data primer

Sumber data primer diperoleh dari subyek yang diteliti pada lembaga terkait yang dapat memberikan Peneliti informasi dan keperluan data penelitian.

## **D. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dilakukan penelitian. Lokasi penelitian pada penelitian ini dilakukan di Kantor Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), Jln. Airlangga No. 91, Punie Kecamatan Mataram, Kota Mataram Nusa Tenggara Barat.

## **E. Teknik dan Alat Pengumpulan Bahan Hukum/Data**

Teknik dan alat pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer dan dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan penelitian tentang “Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem

---

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm 124

Ketatanegaraan Republik Indonesia”. Pengumpulan data sekunder (kepastakaan dan dokumen tertulis) melalui studi pustaka dan studi dokumen. Sedangkan pengumpulan data primer (data pada objek penelitian) diperoleh melalui informan di lokasi penelitian untuk memperjelas substansi penelitian terkait.

#### **F. Analisis Bahan Hukum/Data**

Analisis bahan hukum/data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif dengan memberikan interpretasi yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberikan komentar dengan membuat suatu kesimpulan terhadap penelitian terkait.

