

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus merubah sistem perwakilan di Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan sebagai lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah dan merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.<sup>1</sup> Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia ini bertujuan untuk memperkuat ikatan-ikatan daerah, meningkatkan akomodasi dan aspirasi kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah.<sup>2</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai cerminan dari representasi wilayah (*regional representation*),<sup>3</sup> memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena dapat menjalankan fungsi penyeimbang DPR dan DPD dapat lebih memperjuangkan daerahnya,<sup>4</sup> demikian pula dalam hal pembentukan dan pemekaran daerah, yang menjadi kewenangan asli Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>1</sup> Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara: Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, CV.Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 143.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 138.

<sup>4</sup> Firman Manan, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 1 No.1 April 2015. hlm. 49.

(DPD). Karena dengan adanya pembentukan dan pemekaran daerah dapat berdampak positif bagi masyarakat daerah pembangunan daerah, pendekatan pelayanan publik, dan utamanya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>5</sup>

Kesejahteraan diartikan berbeda oleh orang dan negara berbeda. Merujuk pada teori-teori yang dikemukakan oleh Spicker, Midgley, Tracy, Livermore, Thompson dan Suharto kesejahteraan mengandung 4 (empat) makna pertama adalah kondisi sejahtera yaitu terpenuhinya kebutuhan material dan non material, kedua adalah pelayanan sosial seperti pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, ketiga adalah tunjangan sosial seperti tunjangan kepada masyarakat miskin. Terakhir kesejahteraan diartikan sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.<sup>6</sup>

Menurut Bagir Manan, negara atau pemerintah tidak hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban saja, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.<sup>7</sup> Pengertian pemerintah menurut Muchtar Affandi mencakup lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>8</sup> Khusus lembaga legislatif atau lembaga perwakilan dalam negara yang menganut paham demokrasi

---

<sup>5</sup> Andyka Rahmat Putra, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22D*, Jurnal JOM Fakultas Hukum, Volume 1 No. 2, Oktober 2014, hlm. 2.

<sup>6</sup> Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 31, Nomor 2, Juni 2019, hlm. 254.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 259.

<sup>8</sup> Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan*, Lembaga Penerbitan Fakultas Sospol UNPAD, Bandung, 1982, hlm. 203.

menurut Dahlan Thaib, diperlukan untuk mengejawantahkan aspirasi-aspirasi rakyat, demi terwujudnya kesejahteraan, dan memungkinkan anggota masyarakat untuk menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas pemerintahan.<sup>9</sup>

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan daerah, menurut Pasal 258 huruf h dan i UU.No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, memiliki kewajiban untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya serta wajib menyampaikan pertanggungjawaban baik secara moral maupun politis kepada masyarakat di daerah yang diwakilinya.

Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, merupakan kewenangan bidang pemerintahan yang menjadi lingkup Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>10</sup> Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki salah satu misi memperkuat kapasitas pelaksanaan fungsi representasi yang mencakup penampungan dan penindaklanjutan aspirasi daerah dan pengaduan masyarakat serta peningkatan pemahaman masyarakat tentang kelembagaan DPD RI serta akuntabilitas publik.<sup>11</sup>

Wilayah Timur Kabupaten Bandung terdiri dari 15 (lima belas) Kecamatan. Jarak antara Kecamatan dengan pusat pemerintahan cukup memakan waktu sekitar

---

<sup>9</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994. hlm.1.

<sup>10</sup> Lihat Pasal 249 ayat (1) UU.No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

<sup>11</sup> Bidang Informasi Setjen DPD RI, *Visi dan Misi*, melalui: <[http://www.dpd.go.id/halaman-621\\_visi-dan-misi](http://www.dpd.go.id/halaman-621_visi-dan-misi)>, diakses tanggal 22 September 2019, Pukul.16.00.

2-3 jam.<sup>12</sup> Sehingga pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Bandung terhadap masyarakat kurang maksimal, terlihat dari pembangunan infrastruktur yang tidak merata dan indeks pembangunan manusia yang rendah. Dalam dokumen yang disusun oleh LSM KIP4KBT, pembangunan infrastruktur tidak merata terlihat dari banyaknya akses jalan yang tidak layak di Wilayah Timur Kabupaten Bandung. Indeks pembangunan manusia rendah terlihat dari banyaknya jumlah masyarakat hidup miskin di wilayah timur Kabupaten Bandung.<sup>13</sup>

Selanjutnya menurut tokoh masyarakat Majalaya Asep Gunawan, mengungkapkan bahwa akibat dari luasnya daerah Kabupaten Bandung, masyarakat di Wilayah Timur Kabupaten Bandung dari segi pelayanan publik selalu terhambat, contohnya dalam pembuatan KTP memakan waktu satu bulan lebih, dan jauhnya jarak antara Pemerintah Kabupaten Bandung dengan Pedesaan mengakibatkan pembangunan infrastruktur tidak merata. Asep mencontohkan wilayah kecamatan- kecamatan yang letak wilayahnya dekat dengan pemerintahan daerah lebih bagus pembangunannya dibandingkan dengan Majalaya.<sup>14</sup>

Wacana pembentukan Kabupaten Bandung Timur, sudah disuarakan sejak jauh-jauh hari, diawali dengan pembicaraan sejumlah tokoh warga Kabupaten Bandung Wilayah Timur, pada Tahun 2004. Lalu tokoh-tokoh masyarakat berkumpul dan membentuk LSM KIP4KBT, dengan visi dan misi mewujudkan

---

<sup>12</sup> Pemerintah Kabupaten Bandung, *Peta dan Topografi*, Melalui: <<http://www.bandungkab.go.id>> diakses pada tanggal 16 Februari 2019 Pukul 18.00.

<sup>13</sup> Dokumen, *Selayang Pandang Pergerakan KIP4KBT Dasar Kebijakan dan Opini*, Majalaya, KIP4KBT.

<sup>14</sup> Redaksi Jayantara News, *Jarak dan Pelayanan Semerawut KBT Harus Direalisasikan*, Melalui: <<http://jayantaranews.com/2018/09/jarak-pelayanan-semrawut-kab-bandung-timur-kbt-harus-direalisasikan>> diakses pada tanggal 14 Maret 2019 Pukul 12.00.

pembentukan daerah otonom baru Kabupaten Bandung Timur, demi peningkatan pelayanan publik, perbaikan infrastruktur dan masyarakat sejahtera.<sup>15</sup>

Kemudian, suara itu didengar oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bandung, berdasarkan aspirasi masyarakat Wilayah Timur Kabupaten Bandung. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bandung pada Tahun 2009, mengeluarkan keputusan yang berisikan bahwa pembentukan Kabupaten Bandung Timur harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagai tindak lanjut hasil kerja Pansus II untuk dilanjutkan oleh DPRD Kabupaten Bandung periode selanjutnya.<sup>16</sup> Namun sampai masa jabatan anggota DPRD Kabupaten Bandung masa bakti 2009-2014 berakhir, Kabupaten Bandung Timur belum terealisasi.

Kajian mengenai kelayakan Kabupaten Bandung Timur menjadi daerah otonom baru sudah dilakukan pada Tahun 2013, yang dilaksanakan oleh tim peneliti gabungan dari Lemlit UNPAD, FDA, PPM, dan LPM-STPDN. Mengacu kepada PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Daerah. Hasil kajian menunjukkan Bandung Timur layak menjadi daerah otonom baru dengan hasil yang cukup memuaskan ditinjau dari berbagai aspek khususnya yang berkaitan dengan hal-hal penting dalam pemekaran daerah yang ada dalam PP.No.78 Tahun 2007,<sup>17</sup> berupa persyaratan dasar kapasitas daerah

---

<sup>15</sup> Wawancara pribadi penulis dengan Muhammad Sobar Budiman (Wakil Ketua KIP4KBT), pada tanggal 14 Februari 2019, di Sekretariat KIP4KBT, Desa Wangisagara, Kecamatan Majalaya, Kabupaten Bandung, Pukul 14.00.

<sup>16</sup> Dokumen, *Selayang Pandang Pergerakan KIP4KBT, Op.Cit.*

<sup>17</sup> Berdasarkan laporan hasil penelitian yang dilakukan oleh tim gabungan peneliti dari Lemlit UNPAD, FPA, PPM, dan LPM-STPDN mengenai kelayakan Bandung Timur menjadi daerah otonom baru, 2013.

dan persyaratan dasar administratif.

Pada bulan Desember 2016, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengeluarkan dokumen yang berisi usulan pembentukan 173 (seratus tujuh puluh tiga) daftar usulan Calon Daerah Otonom Baru (CDOB) di Indonesia, termasuk di dalamnya ada Kabupaten Bandung Timur. Dokumen tersebut juga berisi mengenai desakan DPD RI kepada pemerintah untuk mengakomodasi dan menyetujui proses pembahasan seluruh usulan daerah otonom baru yang harus dilaksanakan mulai 2017.<sup>18</sup>

Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD memiliki fungsi representasi mewakili kepentingan daerahnya, sesuai dengan visi DPD RI yaitu menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang ada di daerah pemilihannya.<sup>19</sup> Khususnya mengenai pembentukan daerah otonom baru yang menjadi lingkup tugas dan wewenang DPD RI, karena hal ini dapat berdampak positif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Begitu juga anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) perwakilan Jawa Barat, yang memiliki kewenangan dalam menindaklanjuti rencana pembentukan sejumlah daerah otonom baru di Jawa Barat termasuk rencana pembentukan Kabupaten Bandung Timur.

Namun, pada kenyataannya anggota DPD RI khususnya perwakilan Jawa Barat, tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal, khususnya dalam pembentukan Kabupaten Bandung Timur dan sejumlah wilayah lainnya di Jawa Barat. Hal ini dibuktikan dengan desakan DPD RI kepada pemerintah untuk

---

<sup>18</sup>DPD RI, *DOB: Hak Daerah Untuk Mensejahterakan Rakyat Sesuai Dengan Nawacita Ketiga Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla*, Jakarta, Desember 2016.

<sup>19</sup> Bidang Informasi dan Setjen DPD RI, *Visi dan Misi*, Melalui: <<http://www.dpd.go.id/halaman-621-visi-dan-misi>> *Op. Cit.*

mengakomodasi dan menindaklanjuti sejumlah usulan calon daerah otonom baru tidak ditanggapi oleh presiden dan kemendagri. Akibat dari tidak ditanggapinya desakan tersebut, berdampak pada tidak terealisasinya sejumlah usulan calon daerah otonom baru di Jawa Barat, termasuk Kabupaten Bandung Timur. Berdasarkan dokumen tentang Rekapitulasi 65 ( enam puluh lima ) Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi/Kabupaten/Kota yang diterbitkan oleh DPR RI tahun 2013, hanya ada 3 (tiga) calon daerah otonom baru yang sudah berbentuk Rancangan Undang-Undang (RUU), di antaranya adalah Kabupaten Bogor Barat, Kabupaten Sukabumi Utara, dan Kabupaten Garut Selatan, sedangkan Kabupaten Bandung Timur baru berupa usulan saja.<sup>20</sup>

Mengapa hal ini terjadi, dan apa yang menjadi latar belakang tidak optimalnya fungsi representasi DPD RI dalam mendesak moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur. Berdasarkan paparan latar belakang masalah di atas penulis tertarik melakukan penelitian dan menulis skripsi dengan judul **“PELAKSANAAN FUNGSI REPRESENTASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) REPUBLIK INDONESIA DALAM MORATORIUM PEMEKARAN KABUPATEN BANDUNG TIMUR DIHUBUNGKAN DENGAN UU.NO.17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD”**.

---

<sup>20</sup> Dokumen tentang *Rekapitulasi 65 Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi/Kabupaten.Kota Usul Inisiatif DPR-RI Berdasarkan Surat DPR RI No. LG/11230/DPR RI/IX/2013 dan Surat Presiden Republik Indonesia No. R-66/PRES/12/2013*, 27 Desember 2013.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah dalam moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur?
2. Apa saja kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi representasi terhadap moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur?
3. Upaya apakah yang dapat dilakukan Dewan Perwakilan Daerah untuk mengatasi kendala pelaksanaan fungsi representasi dalam moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian identifikasi masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah dalam moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah dalam moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur.
3. Untuk mengetahui upaya apakah yang dapat dilakukan Dewan Perwakilan Daerah untuk mengatasi kendala pelaksanaan fungsi representasi dalam moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya Ilmu Hukum Tata Negara, sekaligus menambah wawasan secara nyata sehingga dapat dijadikan referensi.
- b. Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan sebagai karya ilmiah bagi yang ingin mengkaji studi tentang fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terkait pemekaran daerah otonom baru.

##### **2. Secara Praktis**

- a. Bagi masyarakat, bahwa hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan informasi mengenai fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dalam pemekaran daerah otonom baru khususnya Kabupaten Bandung Timur.
- b. Bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dan Pemerintah Kabupaten Bandung. Bahwa hasil penelitian ini berguna sebagai bahan informasi dalam upaya meningkatkan hubungan yang sinergis antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung dan masyarakat Kabupaten Bandung Timur yang ingin membentuk daerah otonom baru.

## E. Kerangka Pemikiran

Suatu penelitian diperlukan adanya kerangka pemikiran yang digunakan, untuk menjadi pisau analisis dalam penelitian, agar kerangka pemikiran akurat dan tajam, kerangka berpikir harus disusun secara sistematis.<sup>21</sup> Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, secara konstitusional diatur didalam Pasal 22 C dan 22 D UUD NRI 1945, yang mengatur kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia merupakan wakil dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>22</sup> Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki fungsi pengajuan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang, pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dengan ruang lingkup kewenangan mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDM.<sup>23</sup> Berikut kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini:

### 1. Teori Negara Hukum Materiil

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menegaskan bahwa, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Menurut Wiratni Ahmadi Indonesia menganut negara hukum materiil atau negara hukum kesejahteraan dapat dilihat dari substansi pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI 1945.<sup>24</sup> Menurut teori negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah

---

<sup>21</sup> Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2008.

<sup>22</sup> Lihat Pasal 22 C UUD NRI 1945.

<sup>23</sup> Lihat Pasal 22 D UUD NRI 1945.

<sup>24</sup> Nandang Najmudin, *Paradigma Baru Hukum Perpajakan Di Indonesia*, CV.Delta Teknologi, Bandung, 2012, hlm. 138.

adalah sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan bagi kehidupan seluruh rakyatnya. Maka dalam hal ini pemerintah dituntut untuk terlibat langsung selain menjaga ketertiban dan keamanan juga dalam bidang ekonomi dan sosial kehidupan rakyatnya.<sup>25</sup>

Jimly Asshidiqie, menyatakan bahwa suatu negara hukum dapat dikatakan sebagai negara hukum yang demokratis apabila memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan kehidupan bersama;
- b. Adanya penghormatan terhadap perbedaan;
- c. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
- d. Adanya pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM);
- e. Adanya pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan;
- f. Adanya peradilan yang bersifat independen;
- g. Adanya mekanisme *judicial review* terhadap norma-norma yang ditetapkan oleh legislatif maupun eksekutif;
- h. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip di atas;
- i. Adanya pengakuan asas legalitas dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

## 2. Teori Perwakilan

Perwakilan pada dasarnya merupakan sebuah konsep yang menunjukkan hubungan antara pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili, perwakilan merupakan proses hubungan manusia, di mana seseorang tidak hadir secara fisik, tetapi dianggap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dilakukan oleh orang yang mewakilinya.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 139.

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

Perwakilan menurut Miriam Budiardjo, merupakan suatu konsep bahwa suatu kelompok memiliki kemampuan untuk berbicara dan bertindak atas nama kelompok yang lebih besar, dibagi ke dalam 2 (dua) jenis yaitu perwakilan politik yang didasarkan pada sistem kepartaian di mana anggota dewan berasal dari partai politik yang, dan perwakilan fungsional yang didasarkan pada golongan.<sup>27</sup>

Dalam perwakilan politik memiliki berbagai macam teori. Beberapa macam pembagian teori perwakilan adalah sebagai berikut:<sup>28</sup>

a. Teori mandat

Teori mandat memiliki 3 (tiga) macam variasi sebagai berikut:

1. Mandat imperatif

Teori mandat imperatif dipelopori oleh Rosseau, menurut teori ini hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili, terbatas pada mandat yang diberikan oleh orang-orang yang mewakilinya itu

2. Mandat bebas

Teori mandat bebas dipelopori oleh Abbe Sieyes di Perancis, Menurut teori ini seorang wakil bebas bertindak sesuai dengan batasan umum yang diberikan.

3. Mandat representatif

Menurut teori mandat representatif, aspirasi dianggap sudah terjadi pada saat wakil rakyat terpilih menjadi anggota parlemen, menurut teori mandat representatif, duduknya seseorang atau wakil di dalam lembaga perwakilan,

---

<sup>27</sup> Gau Kadir, *Transparansi Legislatif Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol.1. No.1, Juli. 2008, hlm. 36.

<sup>28</sup> Arif Sobarudin, *Teori-Teori Lembaga Perwakilan*, Melalui: <<https://iinfouu.blogspot.com>>, diakses pada tanggal 27 Februari 2019, Pukul 18.00.

dipandang mewakili aspirasi seluruh orang yang memberikan mandat. Mandat diberikan dalam suatu sistem tertentu yang kemudian dikenal sebagai pemilu.

b. Teori organ

Menurut Von Gierke, sesudah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka, maka rakyat tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut, dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai wewenang yang telah diatur dalam undang-undang dasar.

c. Teori sosiologi

Menurut Rierke, lembaga perwakilan bukanlah hanya sebatas bangunan politis tetapi merupakan bangunan sosial, pemilih memilih wakil-wakilnya yang dianggap ahli dalam bidang kenegaraan dan mampu berjuang memperjuangkan kepentingan dan aspirasi-aspirasi masyarakat yang mereka wakili.

d. Teori hukum objektif

Menurut Leon Duguit, lembaga perwakilan tidak hanya tentang keberadaan wakil dan orang yang diwakili, tetapi juga aturan-aturan mengenai mekanisme perwakilan dan kinerja, daripada di dalam memenuhi aspirasi-aspirasi orang-orang yang diwakilinya, semuanya harus dituangkan dalam hukum objektif.

### **3. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian menurut Mochtar Kusumaatmadja berarti terjaminnya keteraturan, menurut E.Fernando M.Manulang kepastian memiliki arti ketentuan atau ketetapan, jika digabungkan dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, maka memunculkan definisi baru, yakni perangkat hukum suatu negara yang

mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.<sup>29</sup> Menurut Satjipto Rahardjo, ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan definisi kepastian hukum 4 (empat) hal yang berhubungan dengan arti kepastian hukum yaitu sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Hukum itu berarti positif, pengertian positif ini mengandung makna bahwa hukum itu adalah perundang-undangan (*gesetzliches recht*).
- b. Rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, mencakup kemauan baik kesopanan.
- c. Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, serta selain menghindari kekeliruan juga mudah untuk dijalankan.
- d. Hukum positif itu, tidak boleh sering diubah-ubah.

#### **4. Konsep Pembentukan Daerah Otonom Baru**

Menurut Yusnani, pembentukan daerah dilakukan dengan tujuan menyejahterakan rakyat, melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas, penyelenggaraan pemerintah dan peningkatan pelayanan publik.<sup>31</sup> Salah satu aspek dalam penataan daerah ialah pembentukan daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi berupa pemberian otonomi kepada daerah-daerah.

Pembentukan daerah otonom baru, secara yuridis terdapat dalam BAB VI UU No.23 Tahun 2014, yang dapat berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Dalam pembentukan daerah harus dipenuhi beberapa persyaratan menurut UU No.23 Tahun 2014, yaitu persyaratan dasar dan administratif, persyaratan dasar berkaitan dengan kewilayahan dan kapasitas daerah, sedangkan administratif berkaitan dengan persetujuan-persetujuan.

---

<sup>29</sup> Nandang Najmudin, *Op.Cit.*, hlm. 72.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cita Intrans Selaras Wisma Kalimetro, Malang, 2016, hlm. 8.

Apabila persyaratan yang telah ditentukan undang-undang terpenuhi, maka gubernur mengusulkan kepada pemerintah pusat, DPR RI, atau DPD RI. Kemudian pemerintah membentuk tim kajian independen dengan persetujuan DPR RI dan DPD RI, lalu dibentuk daerah persiapan, dengan diawasi oleh DPR RI dan DPD RI selama tiga tahun, apabila hasil evaluasi menunjukkan layak untuk dibentuk menjadi daerah otonom baru, maka daerah otonom baru ditetapkan dengan undang-undang.<sup>32</sup>

Menurut Siswanto, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, serta memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>33</sup>

## 5. Fungsi Representasi

Menurut Jimly Asshidiqie, fungsi representasi atau fungsi perwakilan merupakan fungsi paling pokok dalam lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan tanpa fungsi representasi tidaklah bermakna sama sekali, yang secara sistem dibedakan atas 3 (tiga) sistem perwakilan yaitu sistem perwakilan politik, sistem perwakilan fungsional dan sistem perwakilan teritorial (daerah), di Indonesia sendiri dicirikan oleh DPR sebagai perwakilan politik, DPD sebagai perwakilan teritorial (daerah), dan utusan golongan pada zaman orde baru.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Lihat Pasal 38-43 UU No.23 Tahun 2014.

<sup>33</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 6.

<sup>34</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, cetakan pertama, Mahkamah Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 40.

Menurut Sally Friedmann, representasi diwujudkan dalam 4 (empat) hal, yaitu hubungan dengan konstituen atau masyarakat yang diwakili, pengelolaan partisipasi masyarakat, pengelolaan dan implementasi mandat dalam pelaksanaan tugas, serta pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas.<sup>35</sup> Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan Pasal 258 huruf h dan huruf i UU.No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, memiliki kewajiban untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di daerah yang diwakilinya serta berkewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat daerah yang diwakilinya.<sup>36</sup>

## **F. Langkah-Langkah Penelitian**

Guna membahas setiap permasalahan dalam penelitian ini. Penulis menggunakan:

### **1. Metode Penelitian**

Menurut Beni Ahmad Saebani, metode penelitian pada dasarnya adalah langkah atau prosedur yang dilakukan oleh peneliti dalam mengumpulkan data dan atau informasi empiris untuk memecahkan permasalahan, dan menguji hipotesis penelitian.<sup>37</sup> Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis. Menurut Sugiyono metode deskriptif analitis adalah merupakan metode, dengan cara mengumpulkan data-data sesuai dengan yang sebenarnya, kemudian data-data tersebut disusun, diolah dan dianalisis, kemudian dari hasil analisis tersebut dapat

---

<sup>35</sup> Ryan Muthiara Asti, *Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No.4., 2017, hlm. 450.

<sup>36</sup> Lihat Pasal 258 huruf h dan i UU.No.17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD.

<sup>37</sup> Beni Ahmad Saebani, *Op. Cit.*, hlm. 77.

memberikan gambaran mengenai masalah yang ada.<sup>38</sup> Metode deskriptif analitis pada penelitian ini digunakan dengan cara mengumpulkan data-data terkait fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan daerah otonom baru kemudian dianalisis untuk menggambarkan permasalahan yang ada.

## 2. Metode Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan, dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>39</sup> Penelusuran data dalam penelitian ini difokuskan pada fungsi representasi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia sebagai wakil daerah, yang menjadi representasi masyarakat Jawa Barat dalam mendesak moratorium pemekaran Kabupaten Bandung Timur.

## 3. Sumber dan Jenis data

### a. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari 3 (tiga) sumber data yaitu:

#### 1). Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.<sup>40</sup> Adapun data primer

---

<sup>38</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, Alfabeta, Jakarta, 2008, hlm. 105.

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Madmudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm. 12.

dalam penelitian ini adalah hasil wawancara penulis dengan narasumber berkaitan dengan fungsi representasi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dalam mendesak moratorium pembentukan Kabupaten Bandung Timur.

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari norma dasar peraturan dasar, sesuai dengan hierarkis tata urutan peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum yang tidak dikodifikasikan seperti hukum adat, yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum dari zaman penjajahan yang masih dipakai, Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

- a) UUD NRI Tahun 1945;
- b) UU No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- c) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Peraturan DPD No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib;
- e) PP No.78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan daerah, Penghapusan dan Penggabungan daerah.

## 2). Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang berupa dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan, buku harian, dan

---

<sup>41</sup> Beni Ahmad Saebani, *Op.Cit.*, hlm. 38.

seterusnya.<sup>42</sup> Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa, dokumen DPD RI Tahun 2016 tentang daftar usulan calon daerah otonom baru, dokumen rekapitulasi rancangan undang-undang berdasarkan surat DPR RI No. LG/11230/DPR RI/IX/2013 dan surat presiden Republik Indonesia No. R-66/PRES/12/2013. Selain surat ada pula laporan hasil penelitian dari gabungan peneliti Lemlit UNPAD, FDA, PPM, dan LPM-STPDN Tahun 2013 tentang kelayakan Kabupaten Bandung Timur menjadi daerah otonom, serta Keputusan DPRD Kab. Bandung No. 12 Tahun 2009 yang terhimpun dalam dokumen selayang pandang KIP4KBT dan Keputusan DPD RI No. 40/DPD RI/III/2015-2016 tentang hasil pengawasan pelaksanaan UU No.23 Tahun 2014.

### 3). Data Tersier

Data tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, Bahan hukum merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.<sup>43</sup> Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi *online* yang disediakan oleh Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud, dan media internet lainnya.

### b. Jenis Data

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op. Cit.*, hlm. 52.

Jenis data dalam penelitian ini adalah data kualitatif, yaitu data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis, atau ucapan objek yang sedang diamati, yang diperoleh dari fenomena dan gejala sosial masyarakat, serta data kualitatif dari sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.<sup>44</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

##### a. Studi Kepustakaan

Studi pustaka (*library research*) yaitu pengumpulan data dengan cara melakukan analisa dan mengutip bahan-bahan pustaka (buku-buku) dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bahasan yang diteliti.

<sup>45</sup>Studi kepustakaan sebagaimana dimaksud akan menganalisis fungsi representasi DPD RI dalam mendesak moratorium pembentukan daerah otonom baru.

##### b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dilakukan melalui:

##### 1). Wawancara

Teknik penelitian wawancara adalah teknik pengumpulan data, yang dilakukan dengan cara tanya jawab antara penanya (*interviewer*) dengan responden (*Interviewe*).<sup>46</sup> Para responden yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

<sup>44</sup> Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2005, hlm. 61.

<sup>45</sup> Amirudin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 133.

<sup>46</sup> R. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm. 42.

- a) Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Komite Independen Pengawasan Pembangunan dan Percepatan Pembentukan Kabupaten Bandung Timur (KIP4KBT);
- b) Staf Ahli Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia perwakilan Jawa Barat.
- c) Wakil Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Komite Independen Pengawasan, Pembangunan, dan Percepatan Pembentukan Kabupaten Bandung Timur.

## 2). Observasi

Metode observasi ialah metode yang digunakan untuk mengetahui secara empiris tentang fenomena objek yang diamati melalui pengamatan dan panca indera manusia . Hasil yang ditemukan di lapangan selanjutnya dicatat dan dianalisis.<sup>47</sup> Dalam hal ini, peneliti mendatangi langsung sekretariat LSM KIP4KBT dan sekretariat DPD RI perwakilan Jawa Barat, untuk mengetahui pelaksanaan fungsi representasi DPD RI dalam mendesak moratorium Kabupaten Bandung Timur.

## c. Studi Dokumentasi

Menurut Hamidi, studi dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan menelaah informasi yang diperoleh atau bersumber dari catatan penting baik dari lembaga, atau organisasi maupun perorangan.<sup>48</sup>

Dalam penelitian ini dokumen yang digunakan adalah berupa dokumen resmi

---

<sup>47</sup> Rianto Adi, *Op.Cit.*, hlm. 70.

<sup>48</sup>Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, 2004, hlm. 72.

yang dikeluarkan oleh lembaga negara berupa dokumen daftar usulan calon daerah otonom baru, keputusan, dan surat rekapitulasi rancangan undang-undang, selain dokumen resmi dokumen yang digunakan adalah berupa laporan hasil penelitian mengenai kelayakan Bandung Timur menjadi daerah otonom baru dan laporan singkat tentang penyusunan prolegnas 2015-2019.

## **5. Analisis Data**

Analisis data dilakukan setelah semua data yang diperlukan terkumpul dari penelitian kepustakaan, wawancara dan dokumentasi. Kemudian data tersebut dianalisa secara kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif.

## **6. Lokasi Penelitian**

- a. Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat, Jl. Mundinglaya No.12, Lb. Siliwangi, Kecamatan Coblong, Kota Bandung, Jawa Barat 40132;
- b. Sekretariat Komite Independen Pengawasan, Pembangunan, dan Percepatan Pembentukan Kabupaten Bandung Timur (KIP4KBT), Jl. Radug Desa, Majalaya, Kabupaten Bandung;
- c. Perpustakaan UIN Sunan Gunung Djati, Jl. A.H. Nasution, No. 103 Kota Bandung Jawa Barat;
- d. Badan Perpustakaan dan Kerasipan Daerah, Jl. Kawalayaan Indah II No. 4 Sukapura, Kiaracondong, Kota Bandung, Jawa Barat;
- e. Perpustakaan Hukum Mochtar Kusumaatmadja, Universitas Padjajaran, Jl. Dipati Ukur No. 46 Bandung;