

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) merupakan suatu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dari perwakilan setiap provinsi. Anggota DPD dari setiap provinsi yang jumlahnya sama dan jumlah dari semua anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR). Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD¹.

Selanjutnya DPD dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Hal ini dikarenakan fungsi *check and balance* dalam lembaga kenegaraan merupakan tujuan utama amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD RI 1945) sehingga kekuasaan tidak bertumpu hanya pada satu instansi negara saja.

Ramlan Surbakti berpendapat bahwa, ada beberapa pertimbangan Negara Indonesia membentuk DPD yaitu :

- Pertama, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa.
- Kedua, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata

¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h.139

dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.²

Setiap tatanan pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu sistem, karena di dalamnya terdapat beberapa tahapan yang ada dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Tahapan tersebut ada beberapa tahap yang terdiri dari tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Burkhardt Kreams berpendapat bahwa, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner.³ Sedangkan menurut Bagir Manan, menyebutkan yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.⁴

Berdasarkan pengertian peraturan perundang-undangan diatas, maka didalamnya terkandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang undangan harus dalam bentuk tertulis.
2. Peraturan Perundang undangan tersebut dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang.

² Ramlan Surbakti, *Pilkada adalah Pemilu*, Harian Kompas, 30 Maret 2005, dalam Titik Triwulan Tutik, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia PascaAmandemen UUD 1945*, cetakan pertama, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2008, h. 230 – 231.

³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h.8

⁴ Bagir Manan, Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan, dimuat dalam buku Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, h.123

3. Peraturan Perundang undangan bersifat atau mengikat secara umum.

Sebagai peraturan perundang-undangan harus terpenuhi elemen-elemen tersebut diatas, yaitu: bentuknya harus tertulis, dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang dan bersifat atau mengikat secara umum.

Dalam mewujudkan indonesia sebagai negara hukum negara berkewajiban melaksanakan pembangunan nasional secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan, dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat indonesia berdasarkan UUD RI tahun 1945. Berdasarkan pasal 1 angka (1) menyebutkan bahwa :

"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan."

Selanjutnya angka (2) menyebutkan bahwa :

"Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan."

Pada rumusan pasal 7 angka (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 juncto Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU P3) menyebutkan mengenai jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan yaitu:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian pengertian Peraturan Perundang-Undangan terdapat beberapa unsur yaitu:

1. Merupakan suatu keputusan yang tertulis.
2. Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.
3. Mengikat umum.

DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). Dalam ketentuan UUD 1945, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah⁵.

Kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada *legislator* yang sepenuhnya. Suatu badan Legislasi bertugas; Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR; Memberikan pertimbangan terhadap Rancangan

⁵Ibid, h.140

Undang-Undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional. DPD bukan badan legislatif penuh, artinya DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang dalam bidang tertentu saja yang disebut secara enumerative dalam UUD 1945. Terdapat hal-hal lain dan kewenangan pembentukan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah.

Sistem ketatanegaraan Indonesia adalah suatu sistem khas menurut kepribadian Bangsa Indonesia yang dimana ada pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu : legislatif, eksekutif dan yudikatif. Setelah Amandementlah terjadi perubahan kedudukan lembaga negara, semuanya menjadi lembaga negara yang kedudukannya sama, tidak lagi disebut sebagai lembaga tertinggi maupun lembaga tinggi negara dan dalam perubahan tersebut ada penambahan lembaga negara sebanyak 3 (tiga) lembaga negara yaitu DPD, Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK), dan Komisi Yudisial (Selanjutnya disebut KY) sehingga lembaga tersebut menjadi 8 (delapan) yaitu, MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, KY, dan Badan Pemeriksa Keuangan (Selanjutnya disebut BPK).

UUD 1945 menentukan bahwa kedudukan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, beserta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Ayat

(2) menyatakan bahwa DPD ikut membahas RUU bidang tertentu serta memberi pertimbangan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Ayat (3) menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Kewenangan yang sangat terbatas dari DPD tersebut yang menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen. Pengaturan lebih lanjut tentang DPD diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (Selanjutnya disebut UU MD 3) dan UU P3.

Kewenangan DPD dalam kedua undang-undang itu di bidang legislasi telah direduksi sehingga bertentangan dengan UUD 1945.

Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah suatu keharusan sebagai akibat adanya Putusan MK perkara Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam pertimbangan hukum, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menyebutkan bahwa terdapat lima pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon, yaitu :

1. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur didalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut Pemohon, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR;
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden;
3. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;
4. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut Pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR;
5. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;

Perubahan UU P3 ini diarahkan untuk mendorong Putusan MK perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dalam sistem pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan DPD menjadi subordinat dari DPR. Putusan MK .setidaknya menegaskan lima isu konstitusional kewenangan DPD yang selama ini menjadi kontroversi dengan DPR. Kelima isu tersebut adalah :

1. Apakah DPD berwenang mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU),
2. Membahas,
3. Menyetujui,
4. Terlibat dalam penyusunan Prolegnas,
5. Memberikan pertimbangan atas RUU

Mengenai UU P3, MK menafsirkan konstitusi mengenai kedudukan dan kewenangan DPD, terutama dalam fungsi legislasi. Kedudukan dan kewenangan DPD 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.

Dalam rangka pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 khususnya Bab 10 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan Undang-Undang perlu disebarluaskan untuk memberikan informasi sekaligus mendapatkan masukan masyarakat dari berbagai macam kelompok, salah satu caranya adalah melalui FGD ini.

Forum Grup Diskusi (selengkapnya disebut FGD), dengan adanya FGD ini pun bertujuan supaya memperoleh pandangan masyarakat terkait dengan RUU tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan yang disusun oleh PPUU. Selain itu bertujuan untuk mendapatkan saran konstruktif terkait dengan RUU tentang perubahan tersebut. Banyak masyarakat yang belum tau peran DPD itu apa, masyarakat hanya mengetahui peran DPR, meskipun secara normatif keduanya mempunyai kekuatan yang sama terutama dalam hal legislasi,

Didasarkan uraian di atas, maka saya tertarik untuk mengangkat topik permasalahan ini untuk dilakukan tinjauan yang lebih komprehensif kedalam bentuk skripsi dengan judul : **“TINJAUAN TENTANG KEWENANGAN DPD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PADA SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah **“Apakah kewenangan DPD terkait pembentukan perundang-undangan telah sesuai dengan kewenangan legislatif ?”**

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah :

a. Tujuan Akademis

Penelitian ini dibuat untuk melengkapi dan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Kampus Surabaya.

b. Tujuan Praktis

1. Untuk mengetahui dan memahami kewenangan DPD dalam pembentukan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI.

2. Untuk mengetahui dan memahami kewenangan DPD pada pembentukan peraturan daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, yaitu:

1. Diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan bagi akademis dan penelitian lain terkait dengan kewenangan DPD dalam pembentukan perundang-undangan.
2. Diharapkan dapat memberikan masukan untuk pembentukan perundang-undangan daerah.

1.5 Metodologi Penelitian

A. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu penelitian yang berdasarkan atas peraturan perundang-undangan, serta literatur yang ada hubungannya dengan materi yang dibahas.

B. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan ialah (*statute approach*) dan (*conceptual approach*). *Statute approach* adalah peraturan yang digunakan dengan membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan permasalahan yang ditangani. Sedangkan *conceptual approach* merupakan teori dari ahli hukum, literature – literature dan bacaan lainnya yang sesuai dengan kasus yang diambil.

C. Bahan / Sumber hukum

Bahan / sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut :

1. **Bahan hukum primer**, Indonesia menganut Civil Law System dimana hukum positif seperti Peraturan Perundang-undang yang digunakan sebagai bahan hukum primer dimana merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat, dalam hal ini yakni :
 - a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .
 - b. Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3).
 - c. Undang-undang Dasar 1945.
 - d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - e. Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu)
2. **Bahan Hukum Sekunder** adalah bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer, tidak bersifat mengikat tetapi menjelaskan mengenai olahan pendapat atau pikiran para ahli. Bahan hukum sekunder dapat berupa buku – buku hukum, karyatulis ilmiah, situs internet, literatur-literatur, serta kamus – kamus hukum.

D. Langkah Penelitian

Langkah penelitian ini terdiri dari beberapa kegiatan seperti pengumpulan bahan hukum, yang dilakukan dengan studi pustaka melalui inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi. Langkah pengumpulan bahan hukum kemudian diikuti langkah analisis dan yang digunakan adalah metode deduksi. Berawal dari hal-hal yang bersifat umum, dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, doktrin serta teori-teori yang diterapkan pada rumusan masalah yang merupakan hal khusus.

Untuk memperoleh jawaban yang benar, digunakan penafsiran otentik dan penafsiran sistematis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti dari suatu arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Selanjutnya penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada dalam undang-undang itu sendiri untuk memperoleh pengertian lebih baik dan lengkap.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini terdiri dari empat bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab guna memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN. Bab ini dari latar belakang yang memaparkan mengenai isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini. Dalam bab ini juga

mengemukakan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian yang digunakan yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan masalah, serta pertanggungjawaban sistematika terhadap susunan bab-bab berikutnya.

BAB II TENTANG KOMPETENSI LEMBAGA DEWAN PERWAKILAN DAERAH PADA SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA. Bab ini terdiri dari dua sub-bab, Dalam sub bab 2.1 membahas mengenai kedudukan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah, Pada sub bab 2.2 membahas fungsi dan kewenangan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan UU No. 12 tahun 2011 jo UU No. 15 tahun 2019.

BAB III TENTANG ANALISIS KOMPETENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN BERDASARKAN UU NO.12 TAHUN 2011 JO UU NO.15 TAHUN 2019. Bab ini terdiri dari dua sub bab, Pada sub bab 3.1 menguraikan mengenai kronologis kasus, pada sub bab 3.2 analisis tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam penyusunan Prolegnas dalam memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang.

BAB IV PENUTUPAN. Bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran adapun kesimpulan ini merupakan jawaban atas rumusan masalah yang terdapat pada BAB 1, sedangkan saran berisi masukan atau rekomendasi kepada pemerintah, pihak akademis serta pihak-pihak lain yang terkait